Canadian Transport Commission
Commission canadienne des transports

Railway Transport Committee
Comité des transports par chemin de fer

INQUIRY INTO EFFECTS IN CANADA OF U.S. RAIL DEREGULATION

Pursuant to a Request by the Minister of Transport Under Section 48, National Transportation Act

Canada

FINAL REPORT:

INQUIRY INTO EFFECTS IN CANADA OF U.S. RAIL DEREGULATION

Pursuant to a Request by the
Minister of Transport Under Section 48,
National Transportation Act

First Printing, December 1984
Second Printing, December 1984
Third Printing, February 1985
Fourth Printing, April 1985

Canadian Transport Commission
15 Eddy St., 15th floor, Ottawa-Hull K1A 0N9

©Minister of Supply and Services Canada 1984
Catalogue Number TT32-6/1-1984
ISBN0-662-53436-0

Printed in Canada

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER		PAGE
1.	INTRODUCTION	1
2.	THE LEGAL FRAMEWORK	3
3.	RELEVANT ISSUES	13
4.	SUMMARY OF EVIDENCE AND POSITIONS	17
5.	FINDINGS	23
6.	RECOMMENDATIONS	33
Appendix A:	Terms of Reference	39
Appendix B:	Witnesses and Participating Organizations	41

1. INTRODUCTION

The Staggers Rail Act of 1980, (Staggers) enacted in the U.S. in October, 1980, radically altered regulation of railways in the United States. Inevitably, these regulatory changes affect railways in Canada inasmuch as they exchange traffic with American carriers, or compete with them. In turn, Canadian domiciled businesses which trade in goods carried by rail between the two countries are also affected.

Concerned by the implications of Staggers, the then Minister of Transport requested that, pursuant to section 48 of the National Transport Act (NTA), the Canadian Transport Commission (CTC) inquire into and report on the problem. The Terms of Reference were agreed on July 20, 1983. (Appendix A to this report.) Messrs. J.T. Russell and R.E. Graham, members of CTC staff, were then appointed under section 81 of the NTA effective August 12, 1983, to inquire into and report to the Railway Transport Committee (RTC). A preliminary report by the inquiry officers was released to the public for comment in April, 1984. In concluding, the inquiry officers stated that "We are not persuaded on the basis of evidence currently available that changes in Canadian transportation law are necessary or desirable. New and substantial evidence would have to be brought to public view for us to recommend such changes".

A number of parties, including the Minister of Transport, responded to the staff report, and the opinions of others were sought. In light of the national importance of the issues raised, the representations and evidence received from the railways and other parties, and the recommendation of the Minister, the RTC decided that a public hearing should be held. It also decided that the final staff report, outlining issues of concern should be released. This was done August 27, 1984. The Committee appointed a three member hearing Panel chaired by Commissioner Yves Dubé, Vice-President, Research, with as members Commissioner J.M. McDonough, Senior Western Commissioner and Commissioner J.G. Drainville, Chairman of the Motor Vehicle Transport Committee. All are members of the Railway Transport Committee.

Notice of the hearing was given on August 8, 1984. Sittings were held in Montreal, Halifax, Toronto, Calgary and Vancouver, beginning September 24 and ending October 11, 1984, and a sitting was convened in Hull October 23, 1984 to hear final argument. Nearly 1,800 transcript pages of evidence and argument were heard, and 43 exhibits, some lengthy, were introduced into evidence. In addition, a number of confidential submissions of statistical data, requested by the Panel during the hearing, were filed.

At each sitting of the hearing, it was stated that while these public hearings would be framed by the same Terms of Reference as the section 81 investigation, it was intended to take a fresh look at the issues. The hearings would be very open, so that as much pertinent information as possible could be received. Consequently, the Panel entertained representations and information which, on consideration, were found not pertinent.

Since the public hearing, the evidence has been reviewed in conjunction with further research into the historical and legal background of U.S. and Canadian railway law. In the interest of cogency, only illustrative use of this material is made in this report, but Appendices C and D contain a more complete summary, and the transcripts and exhibits are filed and available for public inspection at the Commission offices in Hull.* The following is a concise account of the context of U.S.-Canada regulatory differences, the positions of various parties on the issues and the Panel's findings and recommendations on the known effects and implications for Canada of U.S. railway deregulation.

This important and valuable exercise was only possible through the extensive cooperation of all interested parties. The names and affiliations of persons appearing and organizations that provided written submissions, but for whom witnesses did not appear, are listed in Appendix B.

---

* Appendices C and D appear in a separate document which will be published in the near future.

2. THE LEGAL FRAMEWORK

The existence of economic regulation, its manner and design, is dependent upon the nature of the legislation underpinning such regulation. This chapter sets out the legal framework for the railway rate regulation in question. Appendix C provides the historical background to this legal framework.

Previously compatible legal systems have been rendered incongruous by American railway deregulation. Such legal and commercial incongruity has caused concern for carriers and shippers. The relatively recent American regime reflects greater reliance on intramodal competition, exemptions from regulation, and confidential contracting. This conflicts with the Canadian regulatory policy of intermodal competition and rate transparency. The sections of the Railway Act made incongruous include:

- section 269(4), which provides that the company must charge the tolls specified in the filed tariff;
- section 275, which provides that every freight tariff shall be filed and published;
- section 289, which subjects joint tariffs to the same filing and publication provisions as local tariffs;
- section 286, which provides for a joint tariff on an international movement originating in Canada;
- section 287, which provides for a joint tariff on an international movement originating in the United States;
- section 279, which permits collective rate-making;
- section 294, which among other things envisages the restriction or limitation of liability;
- section 380, which provides an offense for unlawful rebates or concessions;
- section 381(1), which provides an offense for any departure from the tolls in a tariff, and

- section 395, which provides an offense for acts or omissions contrary to the Act.

These provisions, with the exception of section 279, first appeared in the railway legislation of 1906. Indeed, the language of the present provisions is substantially the same as it was in 1906. Section 279 was included in the Railway Act as a consequential provision arising out of the enactment of the National Transportation Act in 1967 and the repeal of The Canadian National-Canadian Pacific Act of 1933.

Rate Transparency

The philosophy of the Railway Act, evidenced by the interrelationship of the above mentioned sections of the Act, with respect to tariffs is to make the market place for rail transportation, whether domestic or international, transparent. The sections ensure that the only freight rates that can be charged are those published in tariffs available to the public at large. This transparency of the market place has been a fundamental feature of Canadian railway rate negotiations between shippers, consignees and carriers, for both domestic and international traffic, since 1906. Similarly in the United States the Elkins Act of 1903 established that tariffs be published, thereby making market transparency the rule.

Since Staggers in 1980, profound changes in American railway regulation have resulted in exemption from regulation of a significant portion of railway transportation. Much of the traffic not totally exempt now moves under contract rates, whose terms are not publically available.

CTC Jurisdiction Over International Traffic

Joint tariff filing requirements on international movements, including overhead traffic, are found in two sections of the Railway Act. Section 286(1) concerns a continuous route originating in Canada destined for the United States as well as overhead traffic with a Canadian origin and destination passing through the United States. The section in part states that

"the several companies", whether Canadian or foreign, "shall file with the Commission a joint tariff for such continuous route". Although the section does not specifically require the several companies to agree upon the joint tariff, the section does require the several companies, including foreign companies, to file the joint tariff. Agreements or concurrence may be implied from such filing. Since the extent of the jurisdiction of the Canadian Transport Commission is confined to Canada, the tariffs of a foreign company would not become subject to its jurisdiction unless it enters into an agreement with another carrier to transport under a joint tariff which is subsequently filed with the Commission: Grand Trunk Railway v. British American Oil Company, (1910) 43 S.C.R. 311.11 C.R.C. 118.) In the absence of an agreement to transport under a joint tariff, a proportional rate to the border is often applied by the carrier.

Section 287 concerns continuous routes, from the United States to Canada, as well as traffic between American points passing through Canada. This section states that "a joint tariff for such continuous route shall be duly filed with the Commission". Again, specific reference is not made to an agreement to enter into a joint tariff. Moreover, the section does not make reference, as does section 286, to the several companies and their respective roles, if any, in the filing of the joint tariff. In comparing sections 286 and 287 of the Railway Act, the Supreme Court of Canada in the Grand Trunk Railway case, supra, observed as follows:

> ... but in dealing with traffic originating in a foreign country (section 336) the language is entirely changed. All words indicating the necessity of specific agreement by all interested roads before filing such a tariff are omitted and the simple fact required to give the Board jurisdiction over an international traffic obviously not within their jurisdiction was the due filing of a joint tariff for such continuous route. Such joint tariff was not necessarily to be one agreed to beforehand by the Canadian company to be affected by it because, I assume, of the fact that such company was already within the jurisdiction of the Board .... What was essential to get

> was control over the initiating foreign company and that was obtained, as I construe the section, by providing that they should file the joint tariff.

Agreement on Rates

The extraterritorial application and reach of the American anti-trust laws, in particular the Sherman Act, on the operations of those railway companies under the jurisdiction of the Parliament of Canada for their operations in Canada was raised as a problem throughout this Inquiry. The United States may criminally indict foreign corporations for anti-trust violations, which include price fixing, with a maximum fine of $1 million for each offense. Moreover, the U.S. anti-trust laws also provide for private enforcement actions, with the potential of treble damages being awarded to the injured plaintiffs. The scope of the anti-trust immunity previously enjoyed by American carriers was narrowed by Staggers to apply only to railroads who practicably participate in a particular interline movement. The relevant section of the Railway Act, which permits the railroads under the jurisdiction of Parliament to act in a manner which may be termed "collective" is section 279:

> Railway companies shall exchange such information with respect to costs as may be required under this Act and may agree upon and charge common rates under and in accordance with regulations or orders made by the Commission.

In sum, section 279 contains a mandatory provision concerning the railway companies' exchange of cost information and a permissive provision allowing railway companies subject to the Railway Act to agree upon and charge common rates. The ability to agree upon and charge the common rates is subject to a regulation-making power of the Commission.

Although not yet specifically decided by the U.S. Courts, it appears that, since section 279 is permissive, it may not afford the railway companies with absolute defence in the United States against potential

Sherman Act violations. Also, the powers of the Commission to prepare regulations or orders with respect to the agreement and charging of common rates under section 279, would not extend to absolutely prohibiting the companies from agreeing or absolutely requiring them to agree upon and charge common rates.

Limitation of Liability

Section 294 establishes among other things that carriers may not restrict, impair or otherwise limit their liability in respect of the carriage of any traffic except as provided by order or regulation of the Commission. Presently the regulations in effect pursuant to section 294 include:

- Order and Straight Bills of Lading Regulations, (General Order T-5), C.R.C., c.1218.
- United States Bill of Lading Approval Order, (General Order T-6), C.R.C., c.1227.
- Express and Non-Carload Freight Traffic Terms and Conditions Approval Order (General Order T-43), C.R.C., c.1206 as am. SOR/78-694.

In 1915, the Judicial Committee of the Privy Council held, with respect to a "Livestock Special Contract", that upon approval of the Board, and in conformity with filing requirements, "the companies are enabled in such cases to contract for complete freedom from liability for negligence": Grand Trunk Ry. Co. v. Robinson, (1915) A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. Section 294 exists, therefore, as a statutory provision allowing the carriers to derogate, upon Commission approval, from their common law obligation as a common carrier, namely that a common carrier is an insurer of goods entrusted to it, liable for their loss or injury. In the U.S., generally, it would appear that American liability limitation may be made without prior regulatory approval and kept confidential as are other terms and conditions of contracts.

Rebates

Prior to the 1967 amendments to the transportation laws of Canada, the Railway Act not only required rate transparency as it does today but also required that traffic should move under equal rates where the traffic was moving under substantially similar circumstances and conditions. In addition, there could be no unjust discrimination between different localities. After 1967, the National Transportation Act changed the role of the regulatory body from that of a rate-fixing tribunal to that of a body which ensured that the effect of any rate established by the carriers did not prejudicially affect the public interest. However, the rate transparency requirements continued unchanged. Sections 380 and 381 of the Railway Act exist to ensure that railway freight rates published in tariffs on file with the CTC, are the rates under which traffic actually moves. In contrast, U.S. traffic may move under confidential contracts which may provide undisclosed rebates. Section 380 is a broader provision than section 381 and could capture the many ways in which a published tariff rate could be circumvented. This becomes apparent from the use of the words "by any device whatever". In addition, section 380 would apply to not only the carrier but also the shipper or consignee of the goods. Section 381 applies only to the carrier and is specifically phrased to ensure that rate transparency exists in Canada. Section 380, however, although also intended to make certain that there is not transportation at a lesser rate than that named in the tariffs, is also designed to ensure that no rebates or concessions be used as a method by which transportation prices are reduced. Accordingly, concerns expressed during the Inquiry with respect to confidential contracting were that if such contracts contain a rebate or a concession resulting in a rate less than the rate named in the tariff, an offense may be committed (sections 380, 381). In addition, a confidential contract could violate section 395 of the Railway Act if a carrier did not file the rate, terms and conditions of transportation reflective of the contract of carriage between the parties.

In the context of a U.S. carrier providing a rebate to a Canadian shipper where there is an international joint tariff in effect, questions arise as to the liability of the Canadian shipper as well as the U.S. car-

rier for such action. With respect to the Canadian shipper, potential violations could occur since the only legal rate in Canada is in the filed tariff. This would apply even if the rebate is structured to apply only to the American portion of the through fare: (General Traffic Service Co. v. C.P.R., 22 C.R.C. 372 per Board of Railway Commissioners. With respect to the foreign carrier, immediate questions of the extraterritorial application of Canadian law arise if the Commission were to exert jurisdiction over conduct occurring in part in the U.S. In this regard, the Grand Trunk Railway decision referred to above compels the view that, where there is an international joint tariff in effect to which an American carrier has become a party and that carrier pays a rebate to a Canadian shipper, thereby reducing the transportation charge below that amount or below that rate as found in the filed tariff, the U.S. carrier could be liable under Canadian law. In the words of the Supreme Court of Canada in the Grand Trunk Railway decision, Mr. Justice Davies states:

> "What was essential to get was control over the initiating foreign company and that was obtained, as I construe the section (336) (now section 287) by providing that they should file the joint tariff. It was obviously the company initiating the traffic that should in the first instance file the proposed tariff and that being done and jurisdiction so gained then the Board could at any time at the instance of the Canadian company or anyone else interested either allow or disallow the tariff proposed or possibly supersede it.": 11 C.R.C. 118 at 124.

Once the Commission has acquired jurisdiction, that jurisdiction should extend not only to those provisions regarding specific tariff matters, but to those sections compelling the enforcement thereof. Although this reference is to what is now section 287 the reasoning would certainly apply to section 286 since that section states that the several companies shall file the joint international tariff. Foreign companies are specifically referred to therein.

Surcharges

Throughout the hearing mention was made of the ability of American carriers, consistent with American law, to effect joint rate surcharges. Section 217 of the Staggers Rail Act, codified at 49 USC 10705a, was enacted to entitle low division carriers to impose a surcharge on a joint rate, a surcharge which accrued to them alone. The general authority to surcharge expired on September 30, 1984, but surcharges imposed prior to the expiration remain in effect. Presently, a railroad earning "adequate revenues" (as determined under the Act), may surcharge any of its lines that carried less than one million gross ton miles of traffic per mile. A railway which is not "revenue adequate", may surcharge any of its lines that carried less than three million gross ton miles of traffic per mile. In summary, positive surcharging applies only to low density lines.

On an international movement originating in Canada, section 286 of the Railway Act requires that the several railway companies, whether Canadian or foreign, shall file a joint tariff with the Commission. In the Grand Trunk case, it was stated that the filing requirement was imposed "probably in order that concurrence of all may be evidenced by their participation in the act of filing ...". The Commission has recently held that an attempt to unilaterally impose a surcharge on such a joint movement would mean that it would be subject to not one joint tariff, but rather to a joint tariff plus a surcharge tariff: Delaware and Hudson Railway Company v. C.P. and C.N., CTC Review Committee decision dated November 21, 1984 affirming RTC decision dated January 24, 1984. The action was brought as a complaint under section 45 of the National Transportation Act which sets out the jurisdiction of the Commission to determine, among other things, whether any act is contrary to or in violation of the Railway Act. A unilaterally imposed surcharge has been found to be contrary to section 286(1) of the Railway Act.

On an international movement originating in the United States, section 287 of the Railway Act requires that "a joint tariff for such a continuous route shall be duly filed with the Commission". As noted above, the jurisdiction of the Commission over a "northbound" international movement is contingent upon the initiating foreign company filing the joint tariff: The Grand Trunk case held that the concurrence of the Canadian carrier in the duly filed joint rate was not strictly required. However, at the time of this decision and indeed until 1967, the Board had the power to determine and prescribe the legal tariffs of tolls charged by the railways under its jurisdiction.

Given the jurisdiction of the Commission to ensure conformity with the provisions of the Act, a surcharge unilaterally imposed on the Canadian portion of an American-originating joint tariff would be contrary to the interpretation of section 287. If the American carrier were to file the joint tariff referred to in section 287, the tolls therein become the legal rates for the movement. Pursuant to sections 269(4), 275(1) and 289(1), the Canadian carriers are then required to charge the rates filed with the Commission. Were Canadian carriers (and shippers) adversely affected by these legal rates, the Railway Act and the National Transportation Act provide avenues to contest the rate.

3. RELEVANT ISSUES

The Minister's request for this Inquiry outlined specific subjects to be addressed, but also indicated that the scope of the Inquiry need not be limited to the strict Terms of Reference. A final staff report, released prior to the beginning of the hearings also outlined a number of additional issues whose importance had become apparent during the staff inquiry.

Further issues were raised by parties during the public hearings including some to which other parties objected as being outside the Minister's Terms of Reference. For instance, parties introduced matters related to domestic and offshore import/export, as well as international, traffic. While the Terms of Reference have been given a broad and liberal interpretation, they are primarily directed to an examination of U.S. railway deregulation and its consequent effect on Canadian carriers and shippers with respect to traffic between Canada and the United States. As discussed below, the competitive implications for domestic shippers of a different international regulatory regime were deemed pertinent but beyond the scope of the Inquiry. The issues described below are relevant to the Inquiry; issues, advanced by parties to the Inquiry that were not deemed relevant, were few. Within this category are new appeal mechanisms to replace section 23 of the National Transportation Act, interswitching regulations, and inter-railway price competition and the elimination of section 279 of the Railway Act.

Issue 1

The Impact of U.S. Deregulation on Traditional International Railway Freight Rate Relationships

Parties had contended that relationships between rates from Canadian origins to U.S. destinations, and those between U.S. origins and the same U.S. destinations, had changed. These changes were attributed to Staggers. As well, changes in relationships between single-line and joint rates were raised. It was also suggested, that due to U.S. confidential contracts, the rate relationships were unknown.

Issue 2(a)

Confidential Contracts Between Canadian Railways and Shippers or Consignees on International Traffic

Contracts for railway services in the U.S. and Canada differ especially in that the former, but not the latter, are confidential and may contain provisions for so-called rebates which need not be published. This difference in law and consequent changes in practice are of concern. In particular, it was said that U.S. contracts make true rate relationships unknown, but that allowing Canadian railways to negotiate similar contracts would restore equality of treatment in the two countries.

Issues 2(b)(c)

Parties Privy to Confidential Contracts and Filing with the CTC

The railways have proposed that confidential contracts be filed with the CTC and be made available for examination by Canadian railways, but not by shippers or any other persons not party to the contract. Questions raised by the proposal include whether there should still be recourse to section 23 of the National Transportation Act, and if so, how the CTC could reach and enforce a decision.

Issue 3

International Tariff Route Cancellation by Canadian Railways

Withdrawal from routings specified in a tariff occurs when a carrier amends routes authorized in existing filed tariffs so that rates contained therein no longer apply over certain routes, thereby restricting the shippers' routing options and the length of haul enjoyed by various carriers participating in the movement. This action should not be confused with physical shutdown or line abandonment since the same traffic could still move over the "cancelled" route, but higher existing rates, such as class rates, would apply. Canadian railways claim to lack sufficient flexibility to counter "cancellations"by U.S. carriers since, at the present time, such actions in Canada can be appealed pursuant to the public interest considerations in section 23 of the National Transportation Act.

Issue 4

Surcharge of International Tariff Rates by Canadian Railways

To alleviate the alleged effects of route cancellations by U.S. carriers, the Canadian railways have requested permission to surcharge international tariff rates over residual routes. Here routes would continue to be published in tariffs, but an additional charge, accruing solely to the surcharging carrier, would be made for shipper selection of certain routes.

Issue 5

Application of Section 23, National Transportation Act to International Traffic

Section 23, National Transportation Act allows for recourse from any carrier act or omission, or the effect of a rate, which may prejudicially affect the Canadian public interest. Introduction of confidential contracts for international traffic moving in Canada would require special consideration as to how, if at all, section 23 would or should apply.

Issue 6

Exemption of U.S. to U.S. Via Canada Traffic from CTC Tariff Regulation

CN Rail and CP Rail recommended to the Minister of Transport that the CTC no longer practice economic regulation of U.S. to U.S. traffic. The issue is restricted to the elimination of tariff filing, and does not include safety regulation, the need for CTC approval of line abandonment, etc.

Issue 7

Limitation of Liability

Current Canadian legislation allows liability limitation after a CTC approval process (which has, to date, been predicated on prior agreement of the parties). One proposal would have liability limitation subject only to filing with the CTC of an agreement between the parties. Another would permit unilateral limitation by the railways to that liability accepted by interlining carriers.

Issue 8

Overseas Import/Export Traffic

This issue, raised by parties at the hearings, relates to the possibility of neutralizing advantages, to U.S. ports over their Canadian competitors, by allowing confidential railway contracting for overseas import/export traffic moving through Canadian ports. Objections to a consideration of this issue were noted.

Issue 9

Canadian Domestic Traffic

It was decided that the potential disadvantage to Canadian shippers, restricted to published tariffs but competing in Canadian markets against U.S. firms that have access to confidential contracts, was relevant to the Inquiry, but that other aspects of domestic policy were not. Objections, that this was not the proper forum for resolving such questions, were noted.

4. SUMMARY OF EVIDENCE AND POSITIONS

A summary of the written and oral evidence presented by each participant is attached as Appendix D to this report. The material summarized below focuses on the various perspectives of different groups of interested parties and their positions with respect to the issues under consideration.

Railways

Four Canadian railways, Canadian National Railways, Canadian Pacific Ltd., B.C. Railway Ltd. and the B.C. Hydro Railway Ltd. appeared before us and the U.S. Consolidated Rail Corporation (Conrail) made a written submission. Canadian National (CN) and Canadian Pacific (CP) adopted what was essentially a joint position. They contended that they are being harmed by the new U.S. regulatory regime and claimed revenue losses of the order of $100 million since Staggers. Further, it was submitted that, with the U.S. regime of confidential contracts and rebates, maintenance of traditional international rate relationships was no longer possible. CN and CP suggested that, to place Canadian railways on an equal footing with their U.S. competitors:

(1) Canadian railway legislation be modified to permit confidential railway-shipper contracts for international traffic; these contracts should be filed with the CTC, and accessible only to other Canadian railways;

(2) Section 287 of the Railway Act be amended to exclude from CTC jurisdiction, traffic from a U.S. point to a U.S. point via Canada;

(3) Canadian railways be given the authority to cancel routes and to surcharge on joint international traffic; these actions should be exempt from appeal under Section 23 of the National Transportation Act;

(4) CTC General Orders T-5 and T-6 be amended to give Canadian railways the unrestricted ability to negotiate liability conditions on international traffic;

(5) The Canadian Government intervene to persuade the U.S. authorities that collective international ratemaking among Canadian railways should be exempt from U.S. anti-trust laws.

CN and CP only supported the above recommendations for Canada-U.S. railway traffic; they opposed the application of similar regulatory changes to traffic totally under Canadian jurisdiction.

B.C. Railway and B.C. Hydro Railway also attested to being at a disadvantage with their U.S. competition, and supported CN and CP recommendations for limitation of liability and confidential contracts filed with the CTC and accessible only to other Canadian railways. B.C. Railway also supported route cancellation and joint international rate surcharges, while B.C. Hydro Railway supported government representations concerning U.S. anti-trust immunity for Canadian railways. In its written submission, Conrail defended the new U.S. regime, citing benefits to both its shippers and itself. Conrail supported most of the Canadian railways' proposals. However, it opposed collective ratemaking by its Canadian competitors, and supported the extension of confidential contracts to Canadian domestic movements.

Shippers' Associations

For the purpose of this report, the following were considered to be shipper associations: The Atlantic Provinces Transportation Commission (APTC), the Canadian Industrial Traffic League (CITL), the Canadian Manufacturers' Association (CMA), the Canadian Chemical Producers' Association (CCPA), the Canadian Pulp and Paper Association (CPPA), the Council of Forest Industries of British Columbia (COFI), the Canadian Petroleum Association (CPA) and the Propane Gas Association of Canada (PGAC). COFI and CPPA were the only associations that stated that traditional rate relationships for international traffic should be maintained notwithstanding Staggers. In the case of lumber, COFI testified that traditional relationships have been disrupted, but where possible, they should continue.

Testimony, to the effect that their transborder shipper members were reporting benefits from Staggers, was general, and CITL and CMA both expressed concern that Staggers was giving U.S. competitors an advantage over their members. With the exception of CPA, which did not address the issue, and COFI, all the associations took clear positions in favour of permitting confidential contract rates on international traffic, but the APTC restricted its support to southbound traffic. Those associations addressing the issue of confidential contracts were unanimous in their position that, should the Canadian railways be permitted to negotiate confidential contracts, they should not be permitted to negotiate collectively or be given access to each other's contracts. With respect to U.S. anti-trust immunity for Canadian railways, only CITL supported the railways request that the Canadian Government make representations to the ICC to the effect that collective action by the Canadian railways should be exempt from U.S. anti-trust prosecution.

The Associations recognized that the railways should be able to cancel routes and surcharge international rates, but they were opposed to the exemption of these practices from appeal pursuant to Section 23 of the National Transportation Act, without the substitution of another appeal mechanism. Continued application of Section 23 to all international traffic, including that moving under confidential contracts, was generally supported. The railways' request that their overhead traffic (U.S. to U.S. via Canada) be exempted from Canadian tariff regulation was supported by all the associations which addressed the issue. There was a consensus, among the shipper associations, that carrier liability should be an aspect of international contracts that could be negotiated, but concern was expressed lest shippers be open to unilateral railway action. Of the associations that addressed the topic of domestic confidential contracts, the APTC and the CPPA were opposed, while others felt they required further study.

Individual Shippers

Participants considered under the category of individual shippers were PCS Sales Ltd., Brunswick Mining and Smelting Corporation, Indusmin

Ltd., Noranda Sales Corporation and Novacor Chemicals Ltd. All can be characterized as bulk shippers serving both U.S. and Canadian markets.

Those that addressed traditional international rate relationships did not believe it was possible to maintain them. All the above shippers considered themselves disadvantaged by the differences between the U.S. and Canadian regulatory regimes, but Indusmin differed from the others, and from the shipper associations in an important respect. This high-cost Canadian producer of a low-value primary product claimed to have been hurt as a result of the aggressive marketing activities of U.S. railroads, that offered confidential rebate contracts to competitive U.S. suppliers, even into the Canadian market. Indusmin argued for increased regulatory enforcement to protect its domestic markets. The other shipper participants, however, viewing themselves as beneficiaries from lower transportation cost, favoured confidential contracts with rebate provisions. No shippers believed that the railways should be given access to each other's confidential contract, and there was no support for government representations concerning U.S. anti-trust immunity for Canadian railways.

Among these bulk shippers, those that addressed issues related to Section 23 of the National Transportation Act, supported the retention of an avenue for appeal with respect to rates, and international route cancellation and surcharging. PCS Sales, Brunswick and Noranda, commented on U.S. to U.S. via Canada traffic, asserting that it should be freed from Canadian economic regulation. PCS Sales asserted that Canada to Canada via the U.S. should be treated similarly, as should Canadian domestic traffic. The shippers that addressed liability limitation, contended that it should be negotiable, but remain under CTC jurisdiction.

Governmental and/or Industry Trade Associations

The entities included in this category, the Saint John Port Development Commission, the Halifax-Dartmouth Port Development Commission, the Halifax Board of Trade, Les Entreprises ferroviaires CFFPC du Canada Inc., and the Board of Trade of Metropolitan Toronto addressed only issues of

individual concern. The port development commissions believed that the more liberal U.S. regime placed Canadian ports at a disadvantage. They favoured Canadian railway deregulation generally, with particular emphasis on the competitive position of their ports relative to those of the U.S. The deregulation of U.S. to U.S. via Canada traffic was strongly supported by Saint John. The Board of Trade of Metropolitan Toronto supported the amendment of Canadian regulation in order to place Canadian shippers and carriers on equal footing with their U.S. competitors, including the deregulation of overhead traffic, but did not support either railway access to each other's confidential contracts or Canadian government representation to the ICC with respect to U.S. anti-trust immunity for Canadian railways.

Consumer and Corporate Affairs Canada

In the view of Consumer and Corporate Affairs (CCA), the U.S. regulatory regime under Staggers has placed Canadian shippers and carriers at a competitive disadvantage. CCA believed that traditional transborder rate relationships are now impossible to maintain. Among its evidence, CCA presented a survey of larger Canadian shippers that indicated a substantial measure of uncertainty with respect to Canadian reform of railway regulation. However, there was strong opposition to total deregulation, but a significant majority saw some changes as necessary.

In CCA's opinion, the Canadian railways should be placed on an equal footing with their U.S. competitors, and confidential contracts with rebate provisions should be encouraged, but the railways should not be permitted to view each other's contracts or be given anti-trust immunity. Surcharging and route cancellation should remain subject to Section 23 of the National Transportation Act or a simpler appeal mechanism, and unregulated negotiation of liability was suggested. It was CCA's position that the CTC should take a proactive approach to a consistent railway regulatory reform package and that shipper captivity should be reduced through mandatory running rights, expanded interswitching, and easier new entrant access including short line railways.

Provincial Governments

We received representations from the Nova Scotia Department of Transportation, the Province of Alberta Department of Economic Development, the Province of Ontario Ministry of Transportation and Communications, the Gouvernement du Québec Ministère des transports, the Province of Saskatchewan Department of Highways and Transportation, and the Government of the Province of Manitoba. Nova Scotia and Alberta provided oral testimony. In general, the provinces expressed their concern that Staggers was having a deleterious effect on Canada, but their positions on the issues varied. Manitoba asserted that Canada should take no action, at least not until an analysis of the entire transportation system had been completed. The other provinces took positions that had important similarities; those that expressed opinions believed that traditional international rate relationships were now impossible. They supported confidential contracts for transborder traffic, the retention of Section 23 of the National Transportation Act appeal mechanism for rates, route cancellations and surcharging, and the liability limitation by shipper-carrier agreement. All but Saskatchewan supported U.S. anti-trust immunity for Canadian railways, and all but Quebec were opposed to the railways having access to each other's confidential contracts.

Alberta, while supporting changes in Canadian law to counteract the impact of Staggers, was concerned that the changes decided upon now might not prove desirable over the long run, especially in view of Congress' possible actions. Manitoba and Ontario expressed similar concerns. Alberta proposed a "sunset clause" in the amendments, with a comprehensive review process and reassessment after two to three years.

5. FINDINGS

During the hearing process, there was considerable testimony to the effect that, since the passage of the Staggers Rail Act of 1980 by the U.S. Congress, the rail regulatory systems of Canada and the United States, at least as far as they relate to railway pricing and related issues, are no longer in harmony. Yet, there is a long tradition, dating back at least as far as the Report of the Galt Royal Commission on Railway in 1888, that the two systems should be in harmony. Particularly rate transparency and prohibition of rebating remained in harmony until 1980. We were faced with the consideration that, if the systems are no longer in harmony, should such harmony be restored and, if so, how do we recommend that this be brought about?

It is useful to mention that, in the U.S., an extensive examination of the problems and benefits associated with the Staggers Rail Act of 1980 appears to be occurring. Indeed, the ICC, which has been granted extensive responsibilities for developing policies and provisions regarding Staggers, has instituted proceeding Ex Parte 456 to examine and discuss the changes in railway transportation since 1980. In this regard, the Canadian regulatory system should remain flexible if it is to maintain a state of harmony with that of the U.S.

This section of the Report is stuctured on an issue by issue basis as they relate to the scope of the Inquiry. For some issues raised by participants, but not fully aired at the hearing, there is comment but no finding. These include issues that relate to domestic or overseas import/export traffic.

Issue 1

Has Staggers affected traditional rate relationships concerning international rail freight?

There was considerable testimony concerning this issue at the hearing. A few parties wanted continued maintenance of the joint inter-

national freight rate structure that has existed, in some cases, since the early part of the century. This position was justified on the basis that these rates should be maintained as the maximum rates under which contracts could be negotiated. On reflection, and based on the extensive testimony concerning the prevalence of contractual rate relationships south of the border entered into by Canadian shippers, we had to ask ourselves what these traditional rate relationships meant.

The Canadian Pulp and Paper Association, as did all other shippers and shipper groups appearing at the hearing, said that the traditional rate relationships had been affected by Staggers. However, the Canadian Pulp and Paper Association would prefer that traditional rate relationships be maintained in order to retain the relationships among their member companies. It is obvious that, even where traditional rate structures are still published, the rate ultimately paid by the shippers is, in many cases, unknown to other than the shipper and the contracting railway in the United States. Because of single-line rates, contracts and exemptions for certain types of traffic, the traditional relationships among competing pulp and paper mills in Canada and between competing mills in Canada and in the United States no longer exists. We find, therefore, that **the Staggers Rail Act of 1980 has affected traditional rate relationships concerning international rail freight.**

Issue 2(a)

Should confidential contracts with Canadian railways be allowed on international traffic.

During the hearing, we heard considerable evidence from the Canadian railways about the damaging effects they have suffered as a result of Staggers. Canadian shippers and shipper associations also provided evidence on the volume of their international traffic which receives the benefits of confidential contract rates and rebates. While the railways were unable to substantiate earlier assertions of revenue attrition in the neighbourhood of $100 million, they did produce evidence to show many millions of dollars of revenue attrition resulting from pricing actions taken by U.S. rail-

roads. Shipper groups and shippers including the CPPA, CCPA, COFI, PSC Sales and Brunswick Mining and Smelting provided evidence of traffic moving to the United States that received the benefits of confidential contracting in that country. It is apparent that there are millions of tonnes of Canadian-originated traffic now moving under confidential contracts allowed by Staggers.

The Canadian railways want the ability to offer confidential contracts similar to their U.S. counterparts, and this position was supported by most shippers and shipper groups that appeared before us. The only shipper organization that appeared and opposed this request was COFI (although some of their members are, taking advantage of contracting in the U.S.).

Under circumstances where their U.S. competititors are entitled to engage in confidential contracting, the railways' request appears to be a reasonable one, especially since there appears to be consensus among the shipping community. We agree with the CP contention that confidential contracting by and between Canadian shippers and U.S. carriers is endemic to international transportation. The position of the A.P.T.C., that such provisions should not apply on traffic from the U.S. to Canada (for that portion of the move within Canada), does not appear to be practical since U.S. roads can already offer contracts on the U.S. portion of the move, thereby affecting the overall level of charges and other conditions. We can, therefore, see no reason to distinguish between northbound and southbound traffic. Accordingly, we find that, **insofar as circumstances in the U.S. dictate, confidential contracts should be permitted on the Canadian portion of the movement of rail traffic between Canada and the United States.**

Issue 2(b)

If confidential contracts with Canadian railways are allowed on international traffic, should Canadian railways be privy to each other's contracts?

The railways proposed that they should be privy to each other's contracts. This request, generally opposed by shippers and shipper groups, appears to be predicated on section 279 of the Railway Act which currently permits Canadian railways to agree upon and charge common rates.

During the course of the hearing, the railways made the statement that they wished to be placed on an equal basis with carriers in the United States. Yet, as a result of Staggers, carriers in the United States do not have access to each other's contracts. We therefore cannot see how having access to each other's contracts would place them on an equal footing with their U.S. counterparts. Also, if the railways can look at each other's contracts, why should shippers not be permitted to also look at other shippers' contracts? It is therefore found that **Canadian railways should not be privy to each other's contracts.**

Issue 2(c)

If confidential contracts with Canadian railways are allowed on international traffic, should these be filed with the CTC?

Although the parties did not take firm positions on the issue, we cannot see how appeals based on section 23 of the National Transportation Act could be equitably decided unless the Commission had access to confidential contracts relevant to the rate under appeal. We also note that in the United States under Staggers, all contracts are filed with the ICC, but only summaries omitting confidential information are made available to the public. It is imperative that the contract summaries contain sufficient information to satisfy public scrutiny while preserving the confidential nature of the details of the contracts. Accordingly, we find that **confidential contracts, entered into by Canadian railways, on international traffic, should be filed with the CTC, and that the Commission should publish summaries of filed contracts.**

Issue 3

Should Canadian railways be allowed to cancel tariff routings for international traffic without shipper recourse to section 23 of the National Transportation Act?

Shippers unanimously opposed route cancellation without some avenue of appeal. The railways contend, however, that tariff routing cancellation without appeal is necessary to the maintenance of their competitive position vis-à-vis the U.S. roads. While the U.S. railroads can cancel tariff routings, in the United States there is an appeal mechanism based on, among other things, public interest considerations.

It should be noted that the railways' request relates to published tariff rates, since a confidential contract could limit movement of contracted goods to a specific routing. Published tariff rates and related matters can currently be appealed in Canada under section 23 of the National Transportation Act, and we would be very concerned with any suggestion related to the removal of such an appeal mechanism on published rates. The Canadian railways have, for many years, had the ability to remove routings from tariffs, subject only to appeal under section 23 and we have not seen extensive complaints regarding railway actions in this regard. Accordingly, we find that **Canadian railways should be allowed to continue to cancel tariff routing for international traffic, but not without shipper recourse to section 23 of the NTA.**

Issue 4

Should Canadian railways be allowed to surcharge tariff routings for international traffic without shipper recourse to section 23?

The Canadian railways claimed that they require this ability in order to defend themselves against the actions of American railroads. Similar to the ability to cancel tariff routings, surcharges would apply only to published rates. Shippers oppose their exemption from an appeal mechanism. Its effect would differ from that of traffic routing cancellation in that it would affect the level of charges paid by shippers on published rates. Should section 286 be amended, they could have such an ability,

subject, however, to appeal pursuant to section 23 of the National Transportation Act. The surcharging provisions of the Interstate Commerce Act, as they relate to increasing rates via surcharges expired September 30, 1984. Surcharges imposed prior to that date remain in force. Positive surcharges are now permitted only on low density routes. Rail carriers can still publish and apply "surcharges" that decrease the through charge applicable to any movement between points designated by the surcharging carrier subject to a joint rate. Surcharges may be applied without the concurrence of the other carriers that are party to such joint rate. Once again, we have great concern about recommending removal of all appeal mechanisms from published rates. Accordingly, we find that **Canadian railways should be allowed to surcharge tariff routings for international traffic, but not without shipper recourse to section 23 of the National Transportation Act.**

Issue 5

Should section 23 continue to apply as an avenue of recourse for shippers of international traffic?

This issue can be broken down into two parts. The first pertains to situations covered by published rates, and in this situation, the answer to the question is yes. Section 23 applies now on the Canadian portion of the haul, and no evidence was introduced to suggest that this should be changed. The situation with respect to traffic moving on contracts, either in the United States or in Canada, as part of an international movement, is somewhat more difficult. If that part of the movement in the United States is covered by confidential contract(s), the CTC would have no immediate way of knowing what the effective rate for the movement is. There are limited disclosure rules in the United States and that is an avenue that could be explored when considering confidential contracting on the Canadian portion of the haul. There is the possibility of the public interest being prejudiced through the contracting efforts of a railway or railways. It would therefore be necessary to establish avenues of recourse to an appeal mechanism with discovery provisions. These discovery provisions could, if necessary, be limited to discovery by the regulatory agency. There has been, and still is, considerable controversy over some provisions of the Staggers Rail Act of

1980 and particularly over the problems of discovery, and the very limited ability to appeal carrier pricing actions. We noted some criticism of section 23 during the hearing process although it was very muted by comparison with shipper and carrier views of several years ago. The Commission has, over the last several years, expended considerable effort to shorten procedures, to make appeals less cumbersome and costly, and to provide staff to assist in resolving problems prior to a filing under section 23. Accordingly, we find that **section 23 should continue to apply in all situations covered by published rates and that consideration should be given to maintaining section 23 with adequate discovery provisions, perhaps by regulation, to cover possible problem areas in confidential contracting.**

Issue 6

Should the CTC continue to pratice tariff regulation of U.S. to U.S. via Canada (bridge) traffic?

All parties that appeared at the hearing, with the exception of COFI, were in agreement that regulation of this traffic in Canada should be terminated. The railways contended that they required this change in order to be able to respond quickly to competition resulting from route manipulation wholly within the United States. To be able to compete effectively, the railways argued that they should be allowed the same freedoms as U.S. railways. CP Rail argued, that by carrying bridge traffic, the company was, in effect, exporting a service and providing a multi-million dollar export industry. We find that **U.S. to U.S. via Canada traffic should no longer be subject to tariff regulation under the current Railway Act provisions.**

Issue 7

Should Canadian railways be able to limit liability without prior approval of the CTC?

The Canadian railways expressed the desire to have increased freedom to limit liability. It was evident from CP's argument, that CP wishes to have blanket approval to limit liability wherever it sees fit. Shippers were opposed to this position, although they generally expressed the view that, in situations where the shipper and the carrier agree to limit

liability, such agreement should not require approval of the Commission. Rather, the agreement should be filed with the Commission. Both railways expressed concern that the present approval of agreed limitations procedure creates delays, and that timing is crucial. Accordingly, we find that, **where railways and shippers agree to limit liability, they should not require approval to do so, but such agreements should be filed with the Commission.**

Several other issues were raised during the hearing that, in our view, were relevant, but beyond the scope of this Inquiry. However, the following issues require comment:

Issue 8

Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?

Issue 9

Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?

We believe that it is important that Canadian ports should not be deprived of traffic because of railway regulatory differences between Canada and the United States, and that domestic Canadian industry should not suffer because of U.S. railway pricing activities. However, these issues were not specifically addressed in the Terms of Reference and, as a result, few parties discussed them either in the section 81 Inquiry or during the public hearing. We believe that they should be looked at separately with the opportunity for full public participation. A process similar to this Inquiry should ensue to ascertain whether the concerns expressed in this regard are widespread, and whether there has been harm or could be harm to Canadian consumers, industry, carriers, ports or other interests. Therefore, we concluded that the Railway Transport Committee should immediately establish a panel to inquire into the issues just raised.

Some issues raised that fall outside the scope of this Inquiry are already the subject of a process of one kind or another. Interswitching is currently being looked at by the Railway Transport Committee, and section 279

of the Railway Act, particularly as it applies to domestic traffic, is being studied by Transport Canada. Therefore, we offer no comment on them in this report.

In closing this section, we would like to return to the theme raised in the opening paragraph, that is, harmony with the U.S. system. We believe that the two systems should exist in harmony because the U.S. is the major market for Canadian goods. Therefore, it is in Canada's best interest to adjust to enhance the competitiveness of Canadian industry in the U.S. market. To remain viable, Canadian railways need the ability to protect their revenue share on transborder traffic, but it is not in the Canadian public interest that they do so in such a way as to create a disadvantage for Canadian industry.

6. RECOMMENDATIONS

This section enumerates the findings contained in the previous section of the Report, and indicates how these findings can be translated into action. We believe that these recommendations, if adopted, would provide the basis to restore the harmony that was seen as necessary as far back as 1888.

There is one consideration that embraces all the recommendations detailed below, insasmuch as they are restricted to international (Canada-U.S.) traffic. Such recommendations would lead to a regulatory regime for U.S. origin or destination rail traffic that would differ from that for rail traffic moving domestically or through a Canadian port as part of an overseas movement. This difference would pose problems of its own. For example, U.S. shippers into a Canadian market would have the opportunity for inter-railway competition and confidential contracts, while Canadian suppliers competing for the same Canadian market would be restricted to published common rates. As detailed below, **we recommend that before regulation of domestic traffic is changed, the subject should be thoroughly studied.**

During the hearing, we noted a consensus in favour of the general philosophy of the National Transportation Act, tempered with recognition that Canada must adapt to the changes in the U.S. On this basis **we recommend that legislative change be approached from the perspectives that: (1) it may, in the future, be decided to put the regulation of domestic traffic onto the same footing as that of international traffic; and (2) after experience with the changes recommended below, and/or should the U.S. pressures change, Canada may wish to adjust again.**

To obviate the necessity of repeatedly placing freight rate matters before Parliament, amendments to the Railway Act could reflect an intention to allow the Commission to act expeditiously to ensure that the Canadian regulation of railway freight rates do not place the nation at a competitive disadvantage. Amendments to the relevant sections of the Act could be framed

in a manner that would allow the Commission sufficient regulation-making powers under them to fine-tune as necesary.

Finding 1

The Staggers Rail Act of 1980 has Affected Traditional Rate Relationships Concerning International Rail Freight.

All recommendations below follow from this finding.

Finding 2(a)

Insofar as Circumstances in the U.S. Dictate, Confidential Contracts should be Permitted on the Canadian Portion of the Movement of Rail Freight Traffic Between Canada and the United States.

We are of the opinion that, for Canadian railways and shippers to enter into confidential contracts on the Canadian portion of rail movements between Canada and the United States, statutory amendment is required. **We recommend that sections 269, 275, 289, 380 and 381 of the Railway Act be reviewed to enable regulation that would permit confidential contracting on transborder traffic. Further, we recommend that regulations be issued and reviewed as necessary to maintain harmony with the U.S. system.**

Finding 2(b)

Canadian Railways should not be Privy to Each Other's Contracts.

We are of the view that section 279 of the Railway Act gives the railways the power to agree on freight rates, and that the Commission does not have the right to preclude such ability by regulation. It is therefore necessary that, in order for Finding 2(b) to be implemented in conjunction with 2(a), section 279 be amended to prohibit railway agreement on confidential contract rates.

Finding 2(c)

Confidential Contracts Entered into by Canadian Railways on International Traffic should be Filed with the CTC, and that the Commission should Publish Summaries of Filed Contracts.

We are of the view that this can be accomplished only by statutory amendment, and that the requirement to file contract summaries, which would be available for public inspection, should also be included in such

amendments. The Commission could then issue regulations specifying the type of information to be included in these summaries.

Finding 3

Canadian Railways should be Allowed to Continue to Cancel Tariff Routings for International Traffic, but not Without Shipper Recourse to Section 23 of the National Transportation Act.

This finding is consistent with current legislation and therefore no change need be recommended.

Finding 4

Canadian Railways should be Allowed to Surcharge Tariff Routings for International Traffic, but not Without Shipper Recourse to Section 23 of the National Transportation Act.

Based on the Commission's Delaware & Hudson Railway decision and the Grand Trunk decision of the Supreme Court of Canada, we question the railways' abilities to surcharge tariff routings on international traffic. **We recommend that sections 286 and 287 of the Railway Act be amended to permit surcharging, but that surcharging should remain subject to appeal under section 23 of the National Transportation Act.**

Finding 5

Section 23 should Continue to Apply in all Situations covered by Published Rates, and that Consideration should be given to maintaining Section 23 with Adequate Discovery Provisions, Perhaps by Regulation, to Cover Possible Problem Areas in Confidential Contracting.

There should be an avenue of appeal for situations where a party believes that the public interest has been prejudiced. Section 23 is in place and could be used, with contract information being kept confidential by the Railway Transport Committee (RTC), pursuant to discovery procedures and a confidential assessment of the situation by the RTC. **We recommend that the Railway Act and the National Transportation Act be amended as required to allow the Commission to issue regulations for discovery provisions with respect to information contained in confidential contracts.**

Finding 6

U.S. to U.S. Via Canada Traffic Should No Longer be Subject to Tariff Regulation Under the Railway Act

It is recommended that section 287 of the Railway Act be amended to remove U.S. to U.S. traffic from rate regulation by the Canadian Transport Commission.

Finding 7

Where Railways and Shippers Agree to Limit Liability They Should Not Require Approval To Do So, But Such Agreements Should Be Filed With the Commission

It is recommended that section 294 of the Railway Act be amended to allow liability limitation by mutual carrier-shipper agreement without prior Commission approval.

In addition to the recommendations enumerated above, we suggest that, for the purpose of making recommendations to the Minister, the Canadian Transport Commission, by a panel established by the RTC, commence an investigation, including public hearings, to determine the advisability of introducing pricing innovations such as confidential contracts for domestic Canadian railway freight traffic and overseas import/export railway freight traffic. Consideration should include, but not be restricted to, the known and potential effects of the Staggers Rail Act of 1980 and the general advisability of introducing more intra-rail competition in Canada. This investigation should include consideration of the effects, known and potential, on shippers, receivers, railways, ports or other interests that believe they have been or will be affected.

Y. Dubé
Commissioner
Chairman

J.G. Drainville
Commissioner

J.M. McDonough
Commissioner

APPENDIX A

TERMS OF REFERENCE

That the Commission inquire into and report to the Minister no later than one year hence, on the known effects and the implications for Canadian railways and shippers of the deregulation of the U.S. rail industry resulting from enactment of the Staggers Rail Act of 1980 to include, without restricting the scope of the inquiry:

a) Given that the maintenance of traditional rate relationships (such as parity) as they relate to joint international through rail freight rates have been found by the CTC to be in the Canadian public interest, has the Staggers Rail Act of 1980 had the effect of making any change in these relationships thus interfering with a condition that is favourable to Canadians and in the Canadian public interest? If so, a full explanation would be offered in the CTC's report to the Minister.

b) Given that joint international through rates have existed for decades and are treated as legal rates by carriers and shippers in both Canada and the United States, what, if anything, in the Staggers Rail Act of 1980 operates to call the legality of such rates into question or to challenge the CTC's traditional jurisdiction over the Canadian portions of such rates?

c) If so-called rebates are being paid by U.S. roads to Canadian shippers, is this a practice that violates any Canadian law? Even if it does not violate our laws, what practical effect does it have on:

   (i) Canadian shippers;
   (ii) Canadian railways?

   If the effect is adverse to Canadian interests, what steps might be taken (legislatively or otherwise) to diminish the harm to our interests?

d) What are the effects on Canadian shippers and railways of cancellation by U.S. roads of certain routes, thereby affecting length-of-haul and possibly causing Canadian shippers to have to use U.S. roads for greater portions of the haul, thus depriving Canadian roads of their traditional divisions?

APPENDIX B

WITNESSES AND PARTICIPATING ORGANIZATIONS

Witnesses (in order of first appearance)

NAME	REPRESENTING
John Will Ongman	CN Rail
John Harry Douglas Sturgess	CN Rail
Michael James Barron	Grand Trunk Western (for CN Rail)
Gilles Legault	Entreprises ferroviaires CFFPC du Canada Inc.
Edmond Vernon Dodge	CP Rail
Lawrence Michael Allen	CP Rail
Robert Jamieson Ritchie	CP Rail
Jean Jacques François Côté	CP Rail
Richard James Flynn	CP Rail
Andrew Elliott	PCS Sales
Hugh H. McLellan	Saint John Port Development Commission
Craig S. Dickson	Atlantic Provinces Transportation Commission
Jack Bathurst	Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Donald L. Stonehouse	Nova Scotia Department of Transportation
John Landry	Halifax Board of Trade
Mike Joe Buller	Noranda Sales Corporation Ltd. (for New Brunswick Mining & Smelting & Noranda Sales)
John Ernest Magee	Metro Toronto Board of Trade
John David Long	Canadian Industrial Traffic League
Richard Servos Thomson	Indusmin Ltd.
Gary Keith Gray	Canadian Manufacturers' Association
Eugene Ludwick	E.M. Ludwick Association Incorporated (for Consumer & Corporate Affairs Canada)

NAME	REPRESENTING
Jean Maurice Provost	CN Rail
Walter Rich	Delaware Otsego Corporation (for Consumer & Corporate Affairs Canada)
Robert Lawrence McCaffrey Jr.	Consumer & Corporate Affairs Canada
John Robert Soulsby	Province of Alberta
Raymond Charles Bassett	Province of Alberta
Donald Buchanan	Canadian Chemical Producers' Association
Donald Spence Sandford	Canadian Chemical Producers' Association
James Sidney Handyside	Canadian Chemical Producers' Association
David Phillip Freeman	Novacor Chemicals Ltd.
Elwood L. Dillman	Minas Basin Pulp & Power Company (for Canadian Pulp & Paper Association)
David Joseph Schmirler	MacMillan Bloedel Ltd. (for Canadian Pulp & Paper Association)
Thomas Joseph Openshaw	Canadian Pulp & Paper Association
John Gibson Pabke	Abitibi-Price Incorporated (for Canadian Pulp & Paper Association)
Dennis Behnish	Canadian Pacific Limited
Arnold Sturgeon	B.C. Railway Ltd.
Thomas Russell Hanna	B.C. Railway Ltd.
Robert Walter Young	B.C. Railway Ltd.
Gerald Ennes Bennett	Council of Forest Industries of B.C.
Gerald Stevenson	B.C. Hydro Railway Ltd.
Cline Barton	Consumer & Corporate Affairs Canada

Otherwise Appearing on Behalf of Parties

T.J. Moloney	CP Rail
R. Lande	CP Rail
F. Hume	CN Rail
G.E. Bennett	Council of Forest Industries of B.C.
W.J. Miller	Consumer & Corporate Affairs Canada
C. Schwartzman	Consumer & Corporate Affairs Canada

NAME	REPRESENTING
S. Frechette	Consumer & Corporate Affairs Canada
K. Barton	Potash Corporation of Saskatchewan
J.E. Foran	Canadian Pulp & Paper Association
David Costigan	Province of Alberta
David W. Goffin	Canadian Chemical Producers' Association
G.R. Switzer	B.C. Railway Ltd.

Organizations Providing Written Submissions but for whom Witnesses did Not Appear

Canadian Petroleum Association

Consolidated Rail Corporation

Propane Gas Association of Canada

Province of Manitoba, Department of Highways & Transportation

Province of Ontario, Ministry of Transportation & Communications

Gouvernement du Québec, Ministère des Transports

Province of Saskatchewan, Department of Highways & Transportation

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Comité des transports par chemin de fer
Railway Transport Committee

ÉTUDE SUR L'INCIDENCE AU CANADA DE LA DÉRÉGLEMENTATION FERROVIAIRE AUX ÉTATS-UNIS

effectuée à la demande du Ministre des Transports en vertu de l'article 48 de la Loi nationale sur les transports

Canada

RAPPORT FINAL:

ÉTUDE SUR L'INCIDENCE AU CANADA DE LA DÉRÉGLEMENTATION FERROVIAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Effectuée à la demande du Ministre des Transports

en vertu de l'article 48

de la Loi nationale sur les transports

Premier tirage, décembre 1984
Second tirage, décembre 1984
Troisième tirage, février 1985
Quatrième tirage, avril 1985

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
Numéro de catalogue TT32-6/1-1984
ISBN 0-662-53436-0

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	INTRODUCTION	1
Chapitre 2	LE CADRE JURIDIQUE	5
Chapitre 3	QUESTIONS PERTINENTES	15
Chapitre 4	RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES ET DES POSITIONS	21
Chapitre 5	CONSTATATIONS	29
Chapitre 6	RECOMMANDATIONS	39
Appendice A	CADRE DE L'ENQUÊTE	45
Appendice B	TÉMOINS ET ORGANISMES PARTICIPANTS	47

1. INTRODUCTION

La Staggers Rail Act of 1980 (la loi Staggers), adoptée aux États-Unis en octobre 1980, modifiait radicalement la réglementation des chemins de fer aux États-Unis. Inévitablement, ces changements de réglementation se répercutent sur les chemins de fer canadiens étant donné que ceux-ci échangent du trafic avec les transporteurs américains ou sont en concurrence avec eux. À leur tour, les entreprises domiciliées au Canada qui font le commerce de marchandises transportées par chemin de fer entre les deux pays sont également touchées par ces changements.

Préoccupé par les retombées de la loi Staggers, le Ministre des Transports de l'époque demandait à la Commission canadienne des transports (CCT) qu'elle instruise une enquête en vertu de l'article 48 de la Loi nationale sur les transports (LNT) et fasse rapport sur ce problème. Le Cadre de l'enquête convenu le 20 juillet 1983 est reproduit à l'appendice A du présent rapport. Le 12 août 1983, MM. J.T. Russel et R.E. Graham, membres du personnel de la CCT, furent chargés en vertu de l'article 81 de la LNT d'instruire une enquête et de faire rapport au Comité des transports par chemin de fer (CTCF). Un rapport préliminaire des enquêteurs fut rendu public en avril 1984 pour commentaires. En conclusion, les enquêteurs déclaraient: "(...) à la lumière des faits qui nous ont été présentés jusqu'à maintenant, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire ou même opportun de modifier la législation canadienne sur les transports. Tant que de nouveaux éléments de preuve importants ne seront pas présentés publiquement, il n'y a pas lieu de recommander que la loi soit modifiée."

Un certain nombre de parties intéressées, dont le Ministre des Transports, ont fait connaître leurs réactions au rapport du personnel, et d'autres parties furent invitées à donner leurs commentaires. Tenant compte de l'importance nationale des questions soulevées, des renseignements et des éléments de preuve reçus des chemins de fer et des autres intervenants et de la recommandation du Ministre, le CTCF décida alors de tenir une audience publique. Le CTCF jugeait également nécessaire de publier le rapport final du personnel définissant les questions d'intérêt. Ce rapport fut publié le

27 août 1984. Le CTCF nomma un panel d'audience de trois membres, présidé par M. Yves Dubé, commissaire et vice-président à la Recherche, et comprenant en outre M. J.M. McDonough, commissaire principal pour l'Ouest ainsi que M. J.G. Drainville, commissaire et président du Comité des transports par véhicule à moteur. Tous trois sont membres du Comité des transports par chemin de fer.

Le 8 août 1984, avis était donné de la tenue de l'audience publique. Le panel a siégé à Montréal, à Halifax, à Toronto, à Calgary et à Vancouver, du 24 septembre 1984 au 11 octobre 1984, et une séance fut convoquée à Hull le 23 octobre 1984 pour entendre les plaidoyers finals. Le panel recueillit près de 1 800 pages de témoignages et de plaidoyers et reçut en preuve 43 documents, dont certains très longs. En outre, un certain nombre de documents statistiques confidentiels, demandés par le panel au cours de l'audience, furent déposés.

À chaque séance de l'audience, il fut déclaré que, bien que ces audiences publiques s'inscriraient dans le même Cadre d'enquête que l'enquête en vertu de l'article 81, leur but était d'examiner les questions d'un oeil neuf. Les audiences se voulaient très ouvertes, de manière à recevoir le plus possible de renseignements pertinents. Par conséquent, le panel a reçu des renseignements qui, à l'examen, n'ont pas été jugés pertinents.

Depuis l'audience publique, les divers témoignages ont été colligés dans un document et une recherche a été effectuée sur le développement de la législation en matière ferroviaire au Canada et aux États-Unis. Dans l'intérêt de la concision, le rapport n'utilise ces documents qu'à titre illustratif. Les appendices C et D reproduisent ces documents; la transcription des témoignages et les documents déposés sont disponibles aux fins d'examen par le public au bureau de la Commission à Hull*. Voici donc un compte rendu concis du contexte des différences de réglementation entre les États-Unis et le Canada, les positions des diverses parties sur les questions d'intérêt et les constatations et recommandations du panel sur les

* Les appendices C et D feront l'objet d'un document qui paraîtra sous peu.

conséquences et les effets connus de la déréglementation de l'industrie ferroviaire américaine pour le Canada.

Cet exercice important et fort utile n'a été possible qu'avec la grande collaboration de toutes les parties intéressées. Les noms et affiliations des personnes ayant comparu ainsi que des organismes ayant présenté des mémoires mais pour le compte desquels aucun témoin n'a comparu figurent à l'appendice B du présent rapport.

2. LE CADRE JURIDIQUE

L'existence de la réglementation économique, dans ses modalités et sa conception, dépend de la nature de la législation qui la sous-tend. Le présent chapitre expose le cadre juridique de la réglementation des taux de transport ferroviaire en question. L'appendice C explique le contexte historique de ce cadre juridique.

La déréglementation ferroviaire américaine a déséquilibré des systèmes juridiques jusque-là compatibles. Cette incompatibilité juridique et commerciale a préoccupé les transporteurs et les expéditeurs. Le régime américain relativement récent met davantage l'accent sur la concurrence intramodale, sur les exemptions de la réglementation et sur les contrats confidentiels. Cela vient en conflit avec la politique canadienne de concurrence intermodale et de transparence des taux, telle qu'elle se reflète dans la réglementation. Les articles et paragraphes de la Loi sur les chemins de fer devenus incompatibles comprennent les suivants:

- le paragraphe 269(4), qui stipule que la compagnie doit imposer les taxes spécifiées dans le tarif déposé;
- l'article 275, qui stipule que tout tarif de marchandises doit être déposé et publié;
- l'article 289, qui assujettit les tarifs communs aux mêmes dispositions concernant le dépôt et la publication que les tarifs locaux;
- l'article 286, qui exige un tarif commun pour un mouvement international au départ du Canada;
- l'article 287, qui exige un tarif commun pour un mouvement international au départ des États-Unis;
- l'article 279, qui permet la tarification collective;
- l'article 294, qui, entre autres, envisage la restriction ou la limitation de responsabilité;
- l'article 380, qui déclare délictueux les rabais ou services illégaux;

- le paragraphe 381(1), qui déclare délictueuse toute dérogation aux taxes d'un tarif; et

- l'article 395, qui déclare délictueux les actes ou omissions contraires à la loi.

À l'exception de l'article 279, ces dispositions sont apparues dès 1906 dans la législation ferroviaire. En effet, le langage des dispositions actuelles est à peu près le même qu'en 1906. L'article 279 est entré dans la Loi sur les chemins de fer à titre de disposition corrélative découlant de l'adoption de la Loi nationale sur les transports en 1967 de l'abrogation de la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien de 1932-1933.

Transparence des taux

Le principe de la Loi sur les chemins de fer à l'égard des tarifs, tel qu'il ressort de l'interrelation des articles susmentionnés de la Loi, vise à la transparence du marché pour le transport ferroviaire, qu'il soit intérieur ou international. Les articles assurent qu'il ne puisse être pratiqué d'autres tarifs de marchandises que ceux qui sont publiés dans les tarifs mis à la disposition du grand public. Cette transparence du marché est une caractéristique fondamentale des négociations des taux ferroviaires canadiens entre les expéditeurs, les destinataires et les transporteurs, tant pour le trafic intérieur que pour le trafic international, depuis 1906. De même, aux États-Unis, la Elkins Act de 1903 instaurait la publication des tarifs, faisant ainsi de la transparence du marché la règle.

Depuis l'adoption de la loi Staggers en 1980, de profonds changements ont marqué la réglementation américaine en matière ferroviaire, ayant pour résultat qu'une partie importante du transport par chemin de fer a été exemptée de l'application des règlements. Une grande partie du transport non entièrement exempté est maintenant acheminée selon des taux contractuels dont les clauses ne sont pas rendues publiques.

Compétence de la CCT à l'égard du trafic international

Les exigences relatives au dépôt de tarifs communs pour les mouvements internationaux, y compris le trafic de transit, se trouvent dans deux articles de la Loi sur les chemins de fer. Le paragraphe 286(1) concerne un parcours continu partant du Canada à destination des États-Unis ainsi que le trafic de transit ayant une origine et une destination canadiennes mais passant par les États-Unis. Ce paragraphe énonce, notamment, que "les diverses compagnies", qu'elles soient canadiennes ou étrangères, "doivent déposer au bureau de la Commission un tarif commun pour ce parcours continu." Même si ce paragraphe de l'article 286 n'exige pas spécifiquement que les diverses compagnies soient d'accord sur le tarif commun, il exige que les diverses compagnies, y compris les compagnies étrangères, déposent le tarif commun. Ce dépôt suppose implicitement qu'elles sont d'accord. Puisque la compétence de la Commission canadienne des transports ne déborde pas les frontières canadiennes, les tarifs d'une compagnie étrangère y échapperaient à moins que cette compagnie ne soit partie à un accord avec un autre transporteur pour le transport des marchandises en vertu d'un tarif commun qui est ultérieurement déposé auprès de la Commission: Grand Trunk Railway c. British American Oil Company, (1910) 43 S.C.R. 311.11 C.R.C. 118. En l'absence d'accord de transport en vertu d'un tarif commun, le transporteur impose souvent un tarif proportionnel pour le transport jusqu'à la frontière.

L'article 287 concerne les parcours continus des États-Unis au Canada ainsi que le trafic ayant une origine et une destination américaines mais passant par le Canada. Cet article prévoit qu'"un tarif commun pour ce parcours continu doit être régulièrement déposé au bureau de la Commission." Ici encore, il n'est pas spécifiquement question d'un accord de tarif commun. En outre, l'article ne dit rien, au contraire de l'article 286, des diverses compagnies et de leurs rôles respectifs, le cas échéant, dans le dépôt du tarif commun. En comparant les articles 286 et 287 de la Loi sur les chemins de fer, la Cour suprême du Canada faisait observer dans la cause Grand Trunk Railway, supra:

> (...) mais lorsqu'il s'agit de trafic partant d'un pays étranger (article 336), le langage est bien différent.

> Tous les mots indiquant la nécessité d'un accord spécifique entre tous les chemins de fer intéressés avant le dépôt d'un tel tarif sont omis et le simple fait requis pour donner juridiction à la Commission sur le trafic international qui échappe manifestement à sa juridiction était le dépôt régulier d'un tarif conjoint pour ce parcours continu. Il n'était pas nécessaire que la compagnie canadienne concernée ait donné son accord préalable à ce tarif conjoint en raison, je suppose, du fait que cette compagnie était déjà dans la juridiction de la Commission.(...) Ce qui était essentiel, c'était d'obtenir le contrôle sur la compagnie étrangère d'origine, ce qui a été fait, selon mon interprétation de l'article en stipulant qu'elle devait déposer le tarif commun.

Accord sur les taux

L'application et la portée extraterritoriales des lois antitrust des États-Unis, notamment de la Sherman Act, sur les activités des compagnies ferroviaires dont les activités au Canada relèvent du Parlement du Canada est un problème qui est revenu sur le tapis tout au long de notre enquête. Les États-Unis peuvent porter des accusations au criminel contre des corporations étrangères pour violation des lois antitrust, y compris l'établissement des prix, chaque délit pouvant entraîner une amende maximale d'un million de dollars. En outre, les lois antitrust des États-Unis prévoient aussi des poursuites privées, les plaignants lésés pouvant se voir adjuger trois fois le montant des dommages subis. La portée de l'immunité accordée en vertu des lois antitrust, dont jouissaient auparavant les transporteurs américains, a été réduite par la loi Staggers et cette immunité ne s'applique plus qu'à des compagnies ferroviaires n'effectuant dans les faits qu'un certain type de mouvements interservices. L'article pertinent de la Loi sur les chemins de fer, qui permet aux chemins de fer relevant de la compétence du Parlement d'agir d'une manière qui peut être qualifiée de "commune", est l'article 279:

> Les compagnies de chemin de fer doivent se communiquer les renseignements relatifs aux frais dont la communication peut être exigée en vertu de la présente loi; elles peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs exigés en vertu et en conformité des règlements ou des ordonnances de la Commission.

En somme, l'article 279 renferme une disposition qui oblige les compagnies de chemin de fer à se communiquer des renseignements sur les coûts et une disposition qui leur permet, sous réserve de la Loi sur les chemins de fer, de convenir d'instituer et percevoir des taux communs. La possibilité de convenir d'instituer et de percevoir des taux communs est assujettie à un pouvoir de réglementation de la Commission.

Même si cela n'a pas encore été spécifiquement tranché par les tribunaux américains, il semble que puisque l'article 279 ne donne qu'une autorisation, les compagnies de chemin de fer ne peuvent l'invoquer comme défense absolue aux États-Unis en cas d'infraction à la Sherman Act. De même, les pouvoirs de la Commission d'établir des règlements ou des ordonnances régissant l'accord sur des taux communs ou l'imposition de taux communs en vertu de l'article 279 ne permettraient pas d'interdire absolument aux compagnies de convenir de taux communs ou d'exiger absolument des compagnies qu'elles conviennent d'instituer et de percevoir des taux communs.

Limitation de responsabilité

L'article 294 établit, entre autres, que les transporteurs ne peuvent restreindre, amoindrir ou autrement limiter leur responsabilité relativement aux transports, si ce n'est aux termes d'une ordonnance ou d'un règlement de la Commission. À l'heure actuelle, les règlements en vigueur en vertu de l'article 294 comprennent:

- Règlement sur les connaissements à ordre et nominatifs (ordonnance générale T-5), C.R.C., c. 1218.

- Ordonnance sur l'approbation du connaissement uniforme des États-Unis (ordonnance générale T-6), C.R.C., c. 1227.

- Ordonnance sur l'approbation des termes et conditions pour le transport des messageries et marchandises de détail (ordonnance générale T-43), C.R.C., c. 1206 tel que modifié par DORS/78-694.

En 1915, le Comité judiciaire du Conseil privé déclarait, à l'égard d'un "contrat spécial de bétail", qu'avec l'approbation du Conseil, et en

conformité des exigences de dépôt, "les compagnies peuvent en pareils cas conclure un contrat pour se dégager entièrement de la responsabilité de négligence": Grand Trunk Ry. Co. c. Robinson, (1915) A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. L'article 294 est donc une disposition statutaire permettant aux transporteurs de se soustraire, avec l'approbation de la Commission, à leur obligation de droit commun en tant que transporteurs publics, à savoir qu'un transporteur public est un assureur des biens qui lui sont confiés, et responsable de leur perte ou des dommages qu'ils pourraient subir. Il semble qu'aux États-Unis, généralement, les limites de responsabilité peuvent être fixées sans approbation réglementaire préalable et qu'elles peuvent demeurer confidentielles comme d'autres conditions et termes contractuels.

Rabais

Avant les modifications de 1967 à la législation sur les transports au Canada, la Loi sur les chemins de fer exigeait non seulement la transparence des taux comme aujourd'hui, mais encore que le trafic fasse l'objet de tarifs égaux lorsque les circonstances et les conditions du transport sont sensiblement identiques. En outre, il ne pouvait y avoir de traitement de faveur injuste entre localités différentes. Après 1967, en vertu de la Loi nationale sur les transports, l'organisme de réglementation voyait son rôle de tribunal chargé d'établir la tarification changé en celui d'un organisme chargé d'assurer que les effets de tout taux établi par les transporteurs n'étaient pas contraires à l'intérêt public. Cependant, les exigences de transparence des taux demeuraient inchangées. Les articles 380 et 381 de la Loi sur les chemins de fer ont pour objet d'assurer que les taux de marchandises ferroviaires publiés dans les tarifs déposés au bureau de la CCT sont les taux effectivement applicables au trafic. Contrairement, le trafic américain peut circuler en vertu de contrats pouvant comprendre des rabais non divulgués. L'article 380 est une disposition plus large que l'article 381 et pourrait faire état de nombreuses façons dont on pourrait contourner un taux publié. Cela ressort de l'utilisation des mots "par tout moyen ou artifice". En outre, l'article 380 s'applique non seulement au transporteur mais également à l'expéditeur ou au destinataire des marchandises. L'article 381 s'applique au transporteur seulement et il vise spécifiquement à assurer

la transparence des taux au Canada. Cependant, même s'il vise également à faire en sorte qu'il n'y ait pas de transport à un taux inférieur à celui qui est indiqué dans les tarifs, l'article 380 a aussi pour objet d'interdire le recours aux rabais ou aux remises comme moyen de réduire les prix de transport. Par conséquent, les préoccupations qui ont été exprimées au cours de l'enquête à l'égard des contrats confidentiels étaient que si ces contrats renferment un rabais ou une remise équivalant à un taux inférieur au taux cité dans le tarif déposé, il y a peut-être infraction (articles 380, 381). En outre, un contrat confidentiel pourrait violer l'article 395 de la Loi sur les chemins de fer si un transporteur ne déposait pas le taux et les conditions de transport convenus dans le contrat de transport entre les parties.

Dans le cas où un transporteur américain accorderait un rabais à un expéditeur canadien lorsqu'il y a un tarif commun international en vigueur, on peut se demander quelle est la responsabilité de l'expéditeur canadien et du transporteur américain. Relativement à l'expéditeur canadien, il serait possible qu'il y ait infraction, puisque le seul taux légal au Canada est dans le tarif déposé. Cela s'appliquerait même si le rabais était structuré pour s'appliquer seulement à la portion américaine du tarif direct: General Traffic Service Co. c. C.P.R., 22 C.R.C. 372, par la Commission des chemins de fer du Canada. Relativement au transporteur étranger, il se poserait tout de suite des questions au sujet de l'application extraterritoriale de la loi canadienne si la Commission exerçait sa compétence sur une conduite ayant eu lieu en partie aux États-Unis. À cet égard, l'arrêt relatif à la Grand Trunk Railway dont il a été question plus haut force à conclure que lorsqu'il y a un tarif commun international auquel le transporteur américain est intervenu et que ce transporteur paye un rabais à un expéditeur canadien, ramenant les frais de transport en deçà du montant ou du taux indiqué dans le tarif déposé, le transporteur américain pourrait être poursuivi en vertu de la loi canadienne. Pour reprendre les mots de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt relatif à la Grand Trunk Railway, le juge Davies déclare:

> Ce qui était essentiel, c'était d'obtenir le contrôle sur la compagnie étrangère d'origine, ce qui a été fait, selon mon interprétation de l'article (336) (désormais

> l'article 287) en stipulant qu'elle devait déposer le tarif commun. C'est évidemment la compagnie d'où est parti le trafic qui doit en premier déposer le tarif proposé et, cela étant fait et la juridiction étant ainsi établie, la Commission pouvait alors, n'importe quand, sur l'instance de la compagnie canadienne ou de n'importe quel autre intéressé, soit permettre, soit refuser le tarif proposé, voire le remplacer. (11 C.R.C., 118 à 124)

Dès que la Commission a acquis la compétence, cette compétence doit s'étendre non seulement aux dispositions touchant les questions spécifiques de tarif, mais également aux articles qui obligent à les appliquer. Bien que cette citation s'applique au contenu de l'actuel article 287, le raisonnement s'appliquerait certes également à l'article 286, qui porte que plusieurs compagnies doivent déposer le tarif international commun. Les compagnies étrangères y sont spécifiquement mentionnées.

Surtaxes

Tout au long de l'audience, il a été question de la possibilité pour les transporteurs américains, en conformité avec la loi américaine, de surtaxer des taux communs. L'article 217 de la Staggers Rail Act, codifié comme 49 USC 10705a, visait à permettre aux transporteurs sur lignes à faible densité d'imposer une surtaxe sur un taux commun, surtaxe qui leur reviendrait en exclusivité. Le pouvoir général d'imposer des surtaxes a été aboli le 30 septembre 1984. Toutefois, les surtaxes appliquées avant cette date demeurent en vigueur. Actuellement, les compagnies ferroviaires qui tirent des "recettes adéquates" (déterminées en vertu de la Loi) peuvent demander des surtaxes sur toute ligne où moins d'un million de tonnes-milles brutes de trafic par mille a été transporté. Une compagnie qui ne gagnerait pas de "recettes adéquates" peut imposer des surtaxes sur toute ligne où moins de trois millions de tonnes-milles brutes de trafic par mille ont été transportés. En somme, les surtaxes positives ne s'appliquent qu'aux lignes où la densité du trafic est faible.

Pour un mouvement international au départ du Canada, l'article 286 de la Loi sur les chemins de fer oblige les diverses compagnies ferroviaires, canadiennes ou étrangères, à déposer un tarif commun auprès de la Commission.

Dans la cause Grand Trunk, il a été décrété que l'exigence de dépôt était imposée "probablement afin que l'accord de tous soit établi du fait de leur participation au dépôt (...)". La Commission a décrété récemment qu'une tentative d'imposer unilatéralement une surtaxe à l'égard d'un mouvement commun signifierait que ce mouvement serait sujet non pas à un seul tarif commun, mais plutôt à un tarif commun plus un tarif surtaxé: Delaware and Hudson Railway Company c. C.P. and C.N., décision du Comité de révision de la CCT en date du 21 novembre 1984 confirmant la décision du CTCF en date du 24 janvier 1984. La poursuite était une plainte en vertu de l'article 45 de la Loi nationale sur les transports, qui définit le pouvoir de la Commission de déterminer, entre autres choses, si un acte est contraire ou à l'encontre de la Loi sur les chemins de fer. Une surtaxe imposée unilatéralement a été jugée contraire au paragraphe 286(1) de la Loi sur les chemins de fer.

Pour un mouvement international au départ des États-Unis, l'article 287 de la Loi sur les chemins de fer dit qu'"un tarif commun pour ce parcours continu doit être régulièrement déposé au bureau de la Commission." Comme on l'a vu plus haut, un mouvement international "vers le nord" n'est du ressort de la Commission que si c'est la compagnie étrangère d'origine qui dépose le tarif commun: il a été établi dans la cause Grand Trunk que l'accord du transporteur canadien pour le taux commun régulièrement déposé n'est pas une exigence stricte. Cependant, au moment de cette décision, voire jusqu'en 1967, la Commission avait le pouvoir de déterminer et de prescrire les tarifs légaux de taxes perçues par les chemins de fer relevant de sa compétence.

Compte tenu du pouvoir de la Commission de faire appliquer les dispositions de la Loi, une surtaxe imposée unilatéralement sur la portion canadienne d'un tarif commun d'origine américaine serait contraire à l'interprétation de l'article 287. Si le transporteur américain dépose le tarif commun dont il est question à l'article 287, les taxes à cet égard deviennent le taux légal pour le mouvement. Conformément aux paragraphes 269(4), 275(1) et 289(1), les transporteurs canadiens sont alors tenus de percevoir le taux déposé et en vigueur auprès de la Commission. Lorsque ce taux légal a des effets nuisibles pour les transporteurs (et les expéditeurs)

canadiens, la Loi sur les chemins de fer et la Loi nationale sur les transports offrent des mécanismes de contestation.

3. QUESTIONS PERTINENTES

En demandant cette enquête, le Ministre précisait certains sujets particuliers à examiner, mais indiquait également que la portée de l'enquête n'était pas nécessairement limitée par la stricte formulation du Cadre de l'enquête. Un rapport final du personnel, publié avant le début des audiences, exposait également un certain nombre d'autres questions dont l'importance est apparue pendant l'enquête du personnel.

Les intervenants ont soulevé d'autres questions pendant les audiences publiques, dont certaines auxquelles d'autres parties se sont opposées en soutenant qu'elles n'entraient pas dans le Cadre de l'enquête défini par le Ministre. Par exemple, les parties ont amené sur le tapis des questions touchant le trafic intérieur et le trafic d'importation/d'exportation à l'étranger ainsi que le trafic international. Bien qu'on ait donné au Cadre de l'enquête une interprétation large et libérale, nous croyons qu'il vise avant tout un examen de la déréglementation du transport ferroviaire aux États-Unis et ses effets consécutifs sur les transporteurs et les expéditeurs canadiens à l'égard du trafic entre le Canada et les États-Unis. Comme nous le verrons plus bas, les incidences concurrentielles pour les expéditeurs canadiens d'un nouveau régime de réglementation internationale ont été jugées pertinentes, mais en dehors du Cadre de l'enquête. Les questions décrites ci-après entrent dans le Cadre de l'enquête; les questions soulevées par les intervenants, mais qui n'ont pas été jugées pertinentes, sont rares. On y compte les nouveaux mécanismes d'appel en remplacement de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, les règlements régissant les manoeuvres interservices, la concurrence des prix entre chemins de fer et l'élimination de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer.

Question 1

Les incidences de la déréglementation américaine sur les relations traditionnelles des taux internationaux de transport ferroviaire de marchandises

Les parties avaient soutenu que les rapports entre les taux pour les origines canadiennes vers des destinations américaines, et les taux entre

les origines américaines et les mêmes destinations américaines ont évolué. Ces changements étaient attribués à la loi Staggers. On a fait état également des changements de relations entre les taux d'un transporteur unique et les taux communs. On a également exprimé l'avis qu'en raison des contrats confidentiels américains, les relations tarifaires étaient inconnues.

Question 2a)

Contrats confidentiels entre chemins de fer canadiens et expéditeurs ou destinataires en trafic international

Les contrats pour services ferroviaires aux États-Unis et au Canada diffèrent, notamment en ce que les premiers, mais pas les seconds, sont confidentiels et peuvent contenir des dispositions relatives à des "rabais" dont la publication n'est pas obligatoire. Cette différence législative et les changements de pratique qui en découlent ont de quoi préoccuper. En particulier, on a dit que les contrats américains cachent les relations tarifaires réelles, mais qu'en permettant aux chemins de fer canadiens de négocier des contrats semblables, on rétablirait l'égalité de traitement dans les deux pays.

Question 2b) et c)

Parties à des contrats confidentiels déposant leurs taux au bureau de la CCT

Les chemins de fer ont proposé que les contrats confidentiels soient déposés au bureau de la CCT et soient ouverts à l'examen des chemins de fer canadiens, mais non des expéditeurs ou des autres personnes étrangères au contrat. Parmi les questions auxquelles peut donner lieu la proposition, il y a la suivante: faut-il maintenir la possibilité de recours à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports et, dans l'affirmative, comment la CCT peut-elle prendre et appliquer une décision?

Question 3

Annulation de parcours en tarif international par les chemins de fer canadiens

Le retrait de parcours spécifiés dans un tarif survient lorsqu'un transporteur modifie les parcours autorisés dans les tarifs déposés de manière que les taux qui y sont indiqués ne s'appliquent plus à certains parcours, limitant ainsi les choix de parcours des expéditeurs et la longueur des parcours assurés par les divers transporteurs participant au mouvement. Il ne faut pas confondre cette mesure avec la fermeture physique ou l'abandon d'embranchements, puisque le même trafic pourrait encore passer par le parcours "annulé", mais moyennant des taux existants plus élevés, comme les taux de catégorie. Les chemins de fer canadiens prétendent ne pas avoir suffisamment de souplesse pour contrer les "annulations" effectuées par les transporteurs américains puisque, à l'heure actuelle, de telles annulations au Canada peuvent être portées en appel en vertu des considérations d'intérêt public de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

Question 4

Surtaxe des taux de tarif international par les chemins de fer canadiens

Pour atténuer les effets allégués des annulations de parcours des transporteurs américains, les chemins de fer canadiens ont demandé la permission d'imposer une surtaxe sur les taux de tarif international sur les parcours restants. Dans ce cas, les parcours continueraient d'être publiés dans les tarifs, mais une taxe supplémentaire, revenant en exclusivité au transporteur en surtaxe, serait imposée lorsque l'expéditeur choisirait certains parcours.

Question 5

Application au trafic international de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports

L'article 23 de la Loi nationale sur les transports accorde un droit de recours envers toute action ou omission d'un transporteur, ou contre l'établissement d'un taux, qui pourrait nuire à l'intérêt public canadien. L'adoption de contrats confidentiels pour le trafic international passant par le Canada exigerait que l'on étudie particulièrement comment, le cas échéant, l'article 23 s'appliquerait ou devrait s'appliquer.

Question 6

Exemption de la réglementation tarifaire de la CCT pour le trafic en transit par le Canada entre points situés aux États-Unis

CN et CP Rail ont recommandé au Ministre des Transports que la CCT ne pratique plus de réglementation économique du trafic entre points situés aux États-Unis. La question se limite à l'élimination du dépôt des tarifs et ne touche pas les considérations de sécurité, la nécessité de l'approbation de la CCT pour l'abandon d'embranchements, etc.

Question 7

Limitation de responsabilité

La législation canadienne actuelle permet de limiter la responsabilité après un processus d'approbation de la CCT (qui a, jusqu'à ce jour, été fondé sur un accord préalable des parties). Une proposition assujettirait la limitation de responsabilité au seul dépôt au bureau de la CCT d'un accord entre les parties. Une autre permettrait aux chemins de fer de limiter unilatéralement leur responsabilité à celle acceptée par les transporteurs en correspondance interservices.

Question 8

Trafic d'importation/d'exportation outre-mer

Cette question, soulevée par les parties lors des audiences, a trait à la possibilité de neutraliser les avantages dont jouissent les ports américains sur leurs concurrents canadiens, en permettant les contrats ferroviaires confidentiels pour le trafic d'importation/d'exportation outre-

mer passant par des ports canadiens. Des objections à l'étude de cette question furent notées.

Question 9

Trafic intérieur canadien

Il a été décidé que les inconvénients que pourraient subir les expéditeurs canadiens, tenus à des tarifs publiés, mais étant en concurrence sur des marchés canadiens avec des entreprises américaines qui ont accès aux contrats confidentiels, entraient dans le Cadre de l'enquête, mais pas certains autres aspects de la politique intérieure. Les objections suivant lesquelles l'enquête n'était pas l'endroit approprié pour résoudre ces questions furent notées.

4. RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES ET DES POSITIONS

On trouvera à l'appendice D du présent rapport un résumé des témoignages écrits et verbaux présentés par chaque participant. Le résumé suivant met l'accent sur les diverses perspectives de différents groupes d'intéressés et leur position à l'égard des questions à l'étude.

Chemins de fer

Quatre chemins de fer canadiens, les Chemins de fer nationaux du Canada, Canadien Pacifique, B.C. Railway Ltd. et B.C. Hydro Railway Ltd., ont comparu devant nous, et la U.S. Consolidated Rail Corporation (Conrail) nous a présenté un mémoire. Canadien National (CN) et Canadien Pacifique (CP) ont adopté une position essentiellement commune. Ils ont soutenu que le nouveau régime de réglementation des États-Unis leur nuit et ils prétendent avoir perdu pour quelque 100 millions de dollars de recettes depuis l'adoption de la loi Staggers. En outre, ils ont fait valoir qu'avec le régime américain de contrats et de rabais confidentiels, il n'est plus possible de maintenir les relations tarifaires internationales établies. CN et CP ont exprimé l'avis que, pour mettre les chemins de fer canadiens sur le même pied que leurs concurrents américains, il faut:

1) modifier la législation ferroviaire canadienne pour permettre les contrats confidentiels entre chemins de fer et expéditeurs dans le domaine du trafic international; ces contrats devraient être déposés au bureau de la CCT et n'être accessibles qu'aux autres chemins de fer canadiens;

2) modifier l'article 287 de la Loi sur les chemins de fer de manière à retirer de la compétence de la CCT le trafic effectué entre points situés aux États-Unis mais passant par le Canada;

3) donner aux chemins de fer canadiens le pouvoir d'annuler les parcours et d'exiger des surtaxes sur le trafic international commun; ces mesures doivent être exemptées du droit d'appel, pour les expéditeurs, en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports;

4) modifier les ordonnances générales T-5 et T-6 de la CCT pour donner aux chemins de fer canadiens la possibilité de négocier sans restrictions les conditions de responsabilité pour le trafic international; et

5) obtenir du gouvernement canadien qu'il intervienne pour persuader les autorités américaines que la tarification internationale collective entre chemins de fer canadiens doit échapper aux lois antitrust des États-Unis.

CN et CP n'ont préconisé ces recommandations que pour le trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis; ils se sont opposés à l'application de changements semblables de réglementation au trafic relevant entièrement de la compétence du Canada.

B.C. Railway et B.C. Hydro Railway ont aussi déclaré être défavorisés par rapport à leurs concurrents américains et ont appuyé les recommandations de CN et de CP quant à la limitation de responsabilité et aux contrats confidentiels déposés au bureau de la CCT et accessibles seulement aux autres chemins de fer canadiens. B.C. Railway a également appuyé l'annulation de parcours et les surtaxes ajoutées aux tarifs internationaux communs, alors que B.C. Hydro Railway a appuyé les démarches du gouvernement concernant l'immunité contre les poursuites antitrust des États-Unis pour les chemins de fer canadiens. Dans son mémoire écrit, Conrail a défendu le nouveau régime américain, citant les avantages qu'il présente pour ses expéditeurs et pour lui-même. Conrail s'est rallié à la plupart des propositions des chemins de fer canadiens. Cependant, il s'est opposé à la tarification collective par ses concurrents canadiens et a appuyé l'application des contrats confidentiels aux mouvements intérieurs canadiens.

Associations d'expéditeurs

Aux fins du présent rapport, nous avons considéré les groupes suivants comme des associations d'expéditeurs: l'Atlantic Provinces Transportation Commission (APTC), la Ligue canadienne du trafic industriel (LCTI), l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC), l'Association canadienne

des producteurs de pâtes et papiers (ACPPP), le Council of Forest Industries (COFI) de la Colombie-Britannique, la Canadian Petroleum Association (CPA) et la Propane Gas Association of Canada (PGAC). Le COFI et l'ACPPP furent les seules associations à déclarer qu'il y a lieu de maintenir les relations tarifaires établies pour le trafic international malgré la loi Staggers. Dans le cas du bois d'oeuvre, a soutenu le COFI dans son témoignage, les relations traditionnelles ont été perturbées, mais il faut les maintenir lorsque les circonstances le permettent.

Dans l'ensemble, il est ressorti des témoignages que la loi Staggers est généralement avantageuse pour leurs membres qui font des expéditions transfrontalières, et la LCTI et l'AMC ont toutes deux exprimé la crainte que la loi Staggers ne donne aux concurrents américains un avantage sur leurs membres. À l'exception de la CPA, qui n'a pas abordé la question, et du COFI, toutes les associations ont pris nettement position en faveur des taux contractuels confidentiels pour le trafic international, mais l'APTC a limité son appui au trafic vers le sud. Les associations qui ont abordé la question des contrats confidentiels ont soutenu à l'unanimité que si l'on permettait aux chemins de fer canadiens de négocier des contrats confidentiels, il ne faudrait pas leur permettre de négocier collectivement ni leur donner accès aux contrats les uns des autres. Quant à l'immunité contre les poursuites antitrust aux États-Unis pour les chemins de fer canadiens, seule la LCTI a appuyé la demande des chemins de fer voulant que le gouvernement canadien exerce des pressions auprès de l'ICC pour que la concertation entre chemins de fer canadiens soit à l'abri des poursuites antitrust aux États-Unis.

Les associations ont reconnu que les chemins de fer devraient pouvoir annuler et surtaxer les parcours internationaux, mais se sont opposées à ce que ces pratiques soient exemptées de toute possibilité d'appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, à moins que ne lui soit substitué un autre mécanisme d'appel. Elles appuyaient généralement l'application continue de l'article 23 à tout le trafic international, y compris à celui qui est régi par des contrats confidentiels. La demande des chemins de fer visant à soustraire le trafic de transit

(États-Unis à États-Unis via le Canada) aux règlements tarifaires canadiens a rallié l'appui de toutes les associations qui ont abordé la question. Les associations d'expéditeurs étaient généralement d'accord: la responsabilité des transporteurs devrait être un aspect négociable des contrats internationaux, mais on s'est inquiété de ce que les expéditeurs soient exposés à des actions unilatérales des chemins de fer. Parmi les associations qui ont abordé la question des contrats confidentiels intérieurs, l'APTC et l'ACPPP étaient contre, alors que les autres ont jugé qu'il fallait poursuivre les études.

Expéditeurs individuels

Les participants regroupés sous la catégorie des expéditeurs individuels sont: PCS Sales Ltd., Brunswick Mining and Smelting Corporation, Indusmin Ltée, Noranda Sales Corporation et Novacor Chemicals Ltd. Toutes peuvent être classées comme expéditeurs en vrac desservant à la fois des marchés américains et canadiens.

Ceux qui ont abordé la question des relations tarifaires internationales établies ne croyaient pas qu'il est possible de les maintenir. Tous ces expéditeurs se sont estimés désavantagés par les différences entre les régimes de réglementation des États-Unis et du Canada. Cependant, Indusmin a différé des autres expéditeurs, et des associations d'expéditeurs, sous un rapport important. Ce producteur canadien à coûts élevés d'un produit primaire de faible valeur soutient qu'il a été désavantagé par la commercialisation agressive des chemins de fer américains qui offrent des rabais confidentiels par contrat aux fournisseurs concurrents américains, et même canadiens. Indusmin a réclamé une application plus rigoureuse de la réglementation pour protéger ses marchés intérieurs. Toutefois, les autres participants parmi les expéditeurs, jugeant qu'ils avaient tout à gagner d'une diminution des frais de transport, ont favorisé les contrats confidentiels avec rabais. Aucun expéditeur n'était d'avis que les chemins de fer puissent avoir accès aux contrats confidentiels les uns des autres et n'a demandé que le gouvernement intervienne au sujet de

l'immunité contre les poursuites antitrust aux États-Unis pour les chemins de fer canadiens.

Chez ces expéditeurs en vrac, ceux qui ont abordé les questions se rattachant à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports se sont dits en faveur du maintien d'un mécanisme d'appel à l'égard des taux et de l'annulation et des surtaxes des parcours internationaux. PCS Sales, Brunswick et Noranda ont fait des commentaires sur le trafic États-Unis à États-Unis via le Canada, affirmant qu'il faut le soustraire à la réglementation économique canadienne; PCS Sales a réclamé le même traitement pour le trafic Canada à Canada via les États-Unis, ainsi que pour le trafic intérieur canadien. Les expéditeurs qui ont parlé de la limitation de responsabilité ont soutenu qu'elle doit être négociable, mais rester du ressort de la CCT.

Associations commerciales gouvernementales et (ou) industrielles

Les organismes regroupés dans cette catégorie, soit la Saint John Port Development Commission, la Halifax-Dartmouth Port Development Commission, la Chambre de commerce d'Halifax, les Entreprises ferroviaires CFFPC du Canada Inc. et la Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto n'ont abordé que des questions d'intérêt particulier. Les commissions d'aménagement des ports croyaient que le régime américain plus libéral défavorisait les ports canadiens. Elles étaient généralement en faveur de la déréglementation des chemins de fer canadiens, avec accent particulier sur la position concurrentielle de leurs ports par rapport à ceux des États-Unis. La déréglementation du trafic États-Unis à États-Unis via le Canada a été appuyée fortement par la Saint John. La Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto a donné son appui à une modification de la réglementation canadienne qui mettrait les expéditeurs et les transporteurs canadiens sur le même pied que leurs concurrents américains, y compris la déréglementation du trafic de transit, mais il n'est pas en faveur de ce que l'un ou l'autre des chemins de fer puisse avoir accès aux contrats confidentiels de l'autre ou que le gouvernement canadien intervienne auprès de l'ICC à l'égard de l'immunité contre les poursuites antitrust aux États-Unis pour les chemins de fer canadiens.

Consommation et Corporations Canada

Aux yeux de Consommation et Corporations Canada (CCC), le régime de réglementation des États-Unis en vertu de la loi Staggers a désavantagé, sur le plan de la concurrence, les expéditeurs et les transporteurs canadiens. CCC estime que les relations établies en matière de taux transfrontaliers sont désormais impossibles à maintenir. Dans son témoignage, CCC a présenté les résultats d'une enquête menée auprès des grands expéditeurs canadiens. Ils faisaient état d'une grande incertitude face à la réforme canadienne de 'a réglementation ferroviaire. Cependant, on notait une vive opposition à la déréglementation totale, alors qu'une majorité importante jugeait qu'il y avait lieu d'apporter certaines modifications.

De l'avis de CCC, les chemins de fer canadiens doivent être mis sur le même pied que leurs concurrents américains, et il y a lieu de favoriser les contrats confidentiels avec rabais, sans toutefois permettre aux chemins de fer de voir les contrats des autres ni leur accorder l'immunité contre les poursuites antitrust. Les surtaxes et l'annulation de parcours doivent rester assujetties à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports ou à un mécanisme d'appel plus simple, et la négociation non réglementée des limites de responsabilité a été proposée. CCC est d'avis que la CCT doit adopter une approche proactive à l'égard d'une réforme convergente de la réglementation ferroviaire et qu'il faut faire en sorte que les expéditeurs soient moins captifs grâce à des droits obligatoires de parcours, à l'extension des manoeuvres interservices et à une facilitation de l'accès pour les nouveaux arrivés, y compris les chemins de fer à trajet court.

Gouvernements provinciaux

Nous avons reçu des mémoires du ministère des Transports de la Nouvelle-Écosse, du ministère du Développement économique de l'Alberta, du ministère des Transports et des Communications de l'Ontario, du ministère des Transports du Québec, du ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan et du gouvernement du Manitoba. La Nouvelle-Écosse et l'Alberta ont témoigné verbalement. De façon générale, les provinces s'inquiètent de

ce que la loi Staggers a un effet nocif sur le Canada, mais leurs positions sur les diverses questions varient. Le Manitoba a soutenu que le Canada ne doit pas intervenir, du moins pas avant d'avoir terminé une analyse de tout le système de transport. Les positions des autres provinces présentent d'importants recoupements; celles qui ont exprimé des opinions croient que les relations tarifaires internationales établies sont désormais impossibles. Elles ont appuyé les contrats confidentiels pour le trafic transfrontalier, le maintien du mécanisme d'appel que constitue l'article 23 de la Loi nationale sur les transports dans le cas des taux, des annulations de parcours et des surtaxes et la limitation de responsabilité par voie d'entente entre l'expéditeur et le transporteur. Toutes les provinces sauf la Saskatchewan sont en faveur de l'immunité contre les poursuites antitrust aux États-Unis pour les chemins de fer canadiens, et toutes, sauf le Québec, sont opposées à ce que les chemins de fer aient accès aux contrats confidentiels les uns des autres.

Tout en étant en faveur de modifications à la Loi canadienne pour neutraliser les effets de la loi Staggers, l'Alberta craignait que les changements décidés maintenant puissent ne pas se révéler souhaitables à la longue, compte tenu notamment des réactions possibles du Congrès. Le Manitoba et l'Ontario ont exprimé des craintes semblables. L'Alberta a proposé que les modifications proposées soient en vigueur pendant deux ou trois ans et qu'à la fin de cette période, un processus de revue et d'évaluation soit amorcé.

5. CONSTATATIONS

L'audience a été l'occasion de recueillir de nombreux témoignages selon lesquels, depuis l'adoption de la Staggers Rail Act of 1980 par le Congrès américain, les systèmes de réglementation ferroviaire du Canada et des États-Unis, tout au moins en ce qui concerne les questions de tarification ferroviaire et les questions connexes, ne sont plus harmonisés. Et pourtant, il est une vieille tradition, qui remonte au moins au rapport de la Commission royale d'enquête Galt sur les chemins de fer en 1888, qui veut que les deux systèmes concordent. En particulier, la transparence des taux et l'interdiction des rabais sont demeurées harmonisées jusqu'en 1980. Ainsi, force nous a été de nous demander s'il y a lieu de rétablir cette harmonie, si tant est que les systèmes ne concordent plus, et, dans l'affirmative, quelle recommandation faut-il faire à cet égard.

Il est utile de souligner qu'aux États-Unis, un examen approfondi des problèmes et des bénéfices découlant de l'adoption de la Staggers Rail Act of 1980 semble être en train de se tenir. En effet, l'ICC, qui a reçu le vaste mandat de développer la politique et les dispositions relatives à la loi Staggers, a institué la procédure Ex Parte 456 afin d'étudier et de discuter les changements apparus dans le transport ferroviaire depuis 1980. Le système réglementaire canadien devrait donc demeurer flexible s'il doit continuer à s'harmoniser avec celui des États-Unis.

La présente section du rapport sera articulée sur les questions individuelles rattachées à la portée de l'enquête. Pour certaines questions pertinentes qu'ont soulevées les participants, mais qui n'ont pas fait l'objet de débats poussés lors de l'audience, on retrouvera des commentaires, sans constatations. C'est le cas notamment des points qui se rattachent au trafic intérieur ou d'importation/d'exportation outre-mer.

Question 1

La loi Staggers a-t-elle modifié les relations tarifaires établies concernant le trafic-marchandises ferroviaire international?

Les témoignages ont été nombreux sur cette question lors de l'audience. Certains intéressés voulaient maintenir les tarifs de marchandises internationaux communs qui remontent, dans certains cas, au début du siècle. Ils ont défendu cette position en soutenant qu'il y a lieu de maintenir ces taux à titre de plafond auquel serait assujettie la négociation des contrats. À la réflexion, et à la lumière des nombreux témoignages concernant la généralisation des relations contractuelles de taux mettant en cause des expéditeurs canadiens chez nos voisins du Sud, nous avons dû nous demander ce que signifient ces relations tarifaires traditionnelles.

L'Association canadienne des fabricants de pâtes et papiers, comme tous les autres expéditeurs et groupes d'expéditeurs qui ont comparu à l'audience, a déclaré que les relations tarifaires établies avaient subi les effets de la loi Staggers. Cependant, l'Association canadienne des fabricants de pâtes et papiers préférerait que soient maintenues les relations tarifaires établies afin de conserver les relations entre ses compagnies membres. Il est évident que, même lorsque les structures traditionnelles de taux sont encore publiées, le taux que finissent par payer les expéditeurs n'est connu, dans bien des cas, que de l'expéditeur et du chemin de fer passant contrat aux États-Unis. En raison de contrats passés aux taux d'un transporteur unique et d'exemptions de certains genres de trafic, les relations établies entre usines de pâtes et papiers concurrentes au Canada et entre usines concurrentes au Canada et aux États-Unis n'existent plus. Nous constatons donc que **la Staggers Rail Act of 1980 a modifié les relations tarifaires établies en matière de transport ferroviaire international de marchandises.**

Question 2a)

Faut-il permettre les contrats confidentiels avec les chemins de fer canadiens dans le domaine du trafic international?

Lors de l'audience, nous avons entendu de nombreux témoignages de la part des chemins de fer canadiens au sujet des effets nuisibles de la loi Staggers qu'ils ont subis. Les expéditeurs et les associations d'expéditeurs

canadiens ont également parlé du volume de leur trafic international qui profite des avantages des taux et des rabais liés aux contrats confidentiels. Si les chemins de fer n'ont pu prouver, comme ils l'avaient soutenu plus tôt, qu'ils perdaient aux alentours de 100 millions de dollars de recettes, ils ont bien démontré qu'ils avaient perdu plusieurs millions de dollars à cause des mesures prises par les chemins de fer américains en ce qui concerne les prix. Les groupes d'expéditeurs et les expéditeurs, dont l'ACPPP, l'ACFPC, le COFI, PSC Sales et Brunswick Mining and Smelting, ont démontré qu'il y a du trafic vers les États-Unis qui profite des retombées des contrats confidentiels dans ce pays. Il est apparent qu'il y a des millions de tonnes de trafic d'origine canadienne qui circulent en vertu de contrats confidentiels permis par la loi Staggers.

Les chemins de fer canadiens veulent avoir la possibilité d'offrir des contrats confidentiels semblables à leurs homologues américains, position qu'ont appuyée la plupart des expéditeurs et des groupes d'expéditeurs qui ont comparu devant nous. Le seul organisme d'expéditeurs comparaissant qui s'est opposé à cette demande a été le COFI, dont les membres profitent, de leur propre aveu, de la possibilité de passer des contrats aux États-Unis.

En regard des circonstances où leurs concurrents américains ont la possibilité de passer des contrats confidentiels, la demande des chemins de fer semble raisonnable, surtout qu'il semble y avoir consensus chez les expéditeurs. Nous sommes d'accord avec la thèse de CP, qui soutient que les contrats confidentiels par et entre expéditeurs canadiens et transporteurs américains sont endémiques dans le domaine des transports internationaux. La position de l'APTC, suivant laquelle ces dispositions ne doivent pas s'appliquer au trafic des États-Unis vers le Canada (pour la portion canadienne du parcours), ne semble pas pratique, puisque les chemins de fer américains peuvent déjà offrir des contrats sur la portion américaine du parcours, influant par le fait même sur le niveau global des charges et sur les autres conditions. Nous ne voyons donc aucune raison de faire la distinction entre le trafic vers le nord et celui vers le sud. Par conséquent, nous jugeons que, dans la mesure où la conjoncture américaine le

dicte, il y a lieu de permettre les contrats confidentiels sur la portion canadienne du trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis.

Question 2b)

Si on permet les contrats confidentiels avec les chemins de fer canadiens dans le domaine du trafic international, les chemins de fer canadiens devraient-ils avoir accès aux contrats les uns des autres?

Les chemins de fer ont demandé qu'il leur soit permis de consulter les contrats les uns des autres. Cette demande, à laquelle se sont généralement opposés les expéditeurs et les groupes d'expéditeurs, semble s'appuyer sur l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, qui permet actuellement aux chemins de fer canadiens de convenir d'instituer et de percevoir des taux communs.

Au cours de l'audience, les chemins de fer ont déclaré qu'ils veulent être sur le même pied que les expéditeurs des États-Unis. Et pourtant, par suite de la loi Staggers, les transporteurs des États-Unis n'ont pas accès aux contrats les uns des autres. Nous n'arrivons donc pas à voir comment ils se trouveraient sur le même pied que leurs homologues américains en ayant accès aux contrats les uns des autres. De plus, si les chemins de fer peuvent consulter les contrats les uns des autres, pourquoi ne permettrait-on pas aux expéditeurs d'examiner également les contrats des autres expéditeurs? Nous jugeons donc que **les chemins de fer canadiens ne doivent pas être au courant des contrats les uns des autres.**

Question 2c)

Si l'on permet les contrats confidentiels avec les chemins de fer canadiens pour le trafic international, faut-il en exiger le dépôt à la CCT?

Même si les parties n'ont pas adopté de positions fermes sur la question, nous n'arrivons pas à voir comment les appels fondés sur l'article 23 de la Loi nationale sur les transports pourraient être tranchés équitablement à moins que la Commission n'ait accès aux contrats confidentiels concernant le taux faisant l'objet de l'appel. Nous notons également qu'aux États-Unis, en vertu de la loi Staggers, tous les contrats sont déposés

auprès de l'ICC, mais que seuls des résumés d'où sont expurgés les renseignements confidentiels sont mis à la disposition du public. Il est impérieux que les résumés de contrat renferment suffisamment d'information pour satisfaire à l'examen du public, tout en préservant le caractère confidentiel des détails des contrats. Par conséquent, nous jugeons que **les contrats confidentiels auxquels interviennent des chemins de fer canadiens, en trafic international, doivent être déposés au bureau de la CCT et que la Commission doit publier des résumés des contrats déposés.**

Question 3

> *Faut-il permettre aux chemins de fer canadiens d'annuler des parcours tarifaires pour le trafic international sans permettre aux expéditeurs d'en appeler en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports?*

Les expéditeurs ont été unanimes à s'opposer à l'annulation des parcours sans possibilité d'appel. Les chemins de fer soutiennent, cependant, que l'annulation des parcours tarifaires sans droit d'appel est nécessaire au maintien de leur position concurrentielle par rapport aux chemins de fer américains. Alors que les chemins de fer américains peuvent annuler les parcours tarifaires, il existe un mécanisme d'appel aux États-Unis, et il est fondé, entre autres, sur des considérations d'intérêt public.

Il faut noter que la demande des chemins de fer a trait aux taux publiés, puisqu'un contrat confidentiel pourrait limiter à un parcours particulier le mouvement de marchandises visées par le contrat. Les taux publiés et les questions connexes peuvent à l'heure actuelle faire l'objet d'un appel au Canada en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, et nous verrions d'un très mauvais oeil toute suggestion visant à abolir ce mécanisme d'appel à l'égard des taux publiés. Les chemins de fer canadiens ont depuis de nombreuses années la possibilité de soustraire certains parcours aux tarifs, sous réserve seulement d'appel en vertu de l'article 23, et nous n'avons pas vu beaucoup de plaintes concernant les actions des chemins de fer à cet égard. Par conséquent, nous jugeons qu'**il faut permettre aux chemins de fer canadiens d'annuler des parcours tarifaires en**

trafic international, mais non sans possibilité de recours pour les expéditeurs en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

Question 4

Faut-il permettre aux chemins de fer canadiens de surtaxer les parcours tarifaires en trafic international sans donner aux expéditeurs un droit de recours à l'article 23?

Les chemins de fer canadiens prétendent qu'il leur faut cette latitude pour se défendre contre les actions des chemins de fer américains. Tout comme pour les annulations de parcours tarifaires, les surtaxes ne s'appliqueraient qu'aux taux publiés, et les expéditeurs s'opposent à ce qu'elles soient soustraites à tout mécanisme d'appel. Son effet serait différent de celui de l'annulation d'un parcours tarifaire, car il modifierait les niveaux de frais payés par les expéditeurs sur les taux publiés. Si l'on modifiait l'article 286, ils pourraient avoir cette possibilité, sous réserve, toutefois, d'un appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports. Les dispositions de l'Interstate Commerce Act relatives aux surtaxes, en ce qui concerne l'augmentation des taux par le truchement de surtaxes, sont expirées depuis le 30 septembre 1984. Les surtaxes imposées avant cette date restent en vigueur. Les surtaxes positives sont permises sur les routes à faible densité seulement. Les transporteurs ferroviaires peuvent encore publier et appliquer des "surtaxes" en diminuant les frais de transport direct applicables à tout mouvement entre des points désignés par le transporteur assujetti à un taux commun qui impose la surtaxe. Les surtaxes peuvent s'appliquer sans l'accord des autres transporteurs qui participent au taux commun. Encore une fois, nous aurions bien mauvaise grâce de recommander l'abolition de tous les mécanismes d'appel à l'égard des taux publiés. Par conséquent, nous jugeons qu'**il y a lieu de permettre aux chemins de fer canadiens de surtaxer les parcours tarifaires en trafic international, mais non sans possibilité de recours pour les expéditeurs à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.**

Question 5

L'article 23 doit-il continuer de s'appliquer comme moyen de recours pour les expéditeurs de trafic international?

On peut diviser cette question en deux parties. La première a trait aux situations que visent les taux publiés, et dans ce cas la réponse est oui. L'article 23 s'applique présentement à la portion canadienne du trajet, et on n'a rien apporté de neuf pour réclamer une modification à cet égard. La situation relative au trafic transporté en vertu de contrats, aux États-Unis ou au Canada, dans le cadre d'un mouvement international, est un peu plus difficile. Si la partie du mouvement qui s'effectue aux États-Unis est visée par un ou des contrats confidentiels, la CCT n'a aucun moyen immédiat de savoir quel est le taux effectif du mouvement. Il y a des règles de divulgation limitée aux États-Unis, et c'est là un moyen à explorer dans le cadre de l'étude des contrats confidentiels sur la portion canadienne du trajet. Il est possible que les activités contractuelles d'un ou de plusieurs chemins de fer soient contraires à l'intérêt public. Il serait donc nécessaire d'établir des moyens de recours à un mécanisme d'appel, avec dispositions de divulgation. Ces dispositions de divulgation pourraient, si nécessaire, n'être transmises qu'à l'organisme de réglementation. Certaines dispositions de la Staggers Rail Act of 1980, et notamment les problèmes de divulgation ainsi que la possibilité très limitée d'en appeler des prix fixés par les transporteurs ont prêté et prêtent toujours à une grande controverse. Nous avons relevé certaines critiques à l'égard de l'article 23 au cours de l'audience, même si elles ont été très discrètes en comparaison avec les vues des expéditeurs et des transporteurs d'il y a plusieurs années. Depuis plusieurs années, la Commission a fait de nombreux efforts pour abréger les procédures, pour rendre les appels moins onéreux et moins coûteux et pour fournir du personnel pour aider à résoudre les problèmes avant un dépôt en vertu de l'article 23. Par conséquent, nous jugeons que **l'article 23 doit continuer de s'appliquer à toutes les situations visées par les taux publiés et qu'il faut étudier la possibilité de maintenir l'article 23 avec dispositions convenables de divulgation, peut-être par voie de règlement, pour couvrir les problèmes possibles du côté des contrats confidentiels.**

Question 6

La CCT doit-elle continuer de réglementer les tarifs du trafic (en transit) entre points situés aux États-Unis via le Canada?

Toutes les parties qui ont comparu à l'audience, à l'exception du COFI, étaient d'accord: cette réglementation du trafic au Canada doit être abolie. Les chemins de fer ont soutenu qu'ils ont besoin de ce changement afin de pouvoir réagir rapidement à la concurrence engendrée par la manipulation de parcours situés entièrement aux États-Unis. Pour être en mesure de soutenir efficacement la concurrence, les chemins de fer ont soutenu qu'ils doivent jouir des mêmes libertés que les chemins de fer américains. CP Rail a soutenu qu'en transportant du trafic en transit, la compagnie exporte effectivement un service et assure une industrie de l'exportation représentant des millions de dollars. Nous jugeons que le **trafic États-Unis - États-Unis via le Canada ne doit plus être assujetti à la réglementation tarifaire en vertu des dispositions actuelles de la Loi sur les chemins de fer.**

Question 7

Les chemins de fer canadiens doivent-ils pouvoir limiter leur responsabilité sans l'approbation préalable de la CCT?

Les chemins de fer canadiens ont exprimé le désir de jouir d'une plus grande liberté de limiter leur responsabilité. Il est ressorti de la thèse de CP que celui-ci souhaite avoir une approbation globale pour limiter sa responsabilité quand il le juge bon. Les expéditeurs étaient contre cette position, mais ils se sont généralement dits d'avis que, dans les cas où l'expéditeur et le transporteur conviennent de limiter la responsabilité, cet accord ne devrait pas nécessiter l'approbation de la Commission. Il suffirait plutôt de le déposer à la Commission. Les deux chemins de fer se sont inquiétés de ce que la procédure actuelle d'approbation de limitation des responsabilités convenue entraîne des retards, et ont dit que le temps est capital. Par conséquent, nous jugeons que **lorsque les chemins de fer et les expéditeurs conviennent d'une limitation de responsabilité, ils n'ont pas**

besoin d'approbation, mais que leurs ententes doivent être déposées au bureau de la Commission.

On a soulevé au cours de l'audience plusieurs autres questions qui, à notre avis, étaient pertinentes, mais qui échappaient à la portée de notre enquête. Cependant, les points suivants appellent des commentaires:

Question 8

Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?

Question 9

Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?

Nous croyons qu'il importe de ne pas priver de trafic les ports canadiens en raison des différences de réglementation ferroviaire entre le Canada et les États-Unis, et que l'industrie canadienne intérieure ne doit pas souffrir à cause des prix pratiqués par les chemins de fer américains. Cependant, le Cadre de l'enquête ne faisait pas spécifiquement référence à ces questions et, par conséquent, peu d'intervenants en ont parlé dans l'enquête menée en vertu de l'article 81 ou au cours de l'audience. Nous estimons qu'il faut les examiner séparément et donner au public l'occasion de participer. Il devrait y avoir un processus semblable à notre enquête pour déterminer si les préoccupations exprimées à cet égard sont répandues, et si les consommateurs canadiens, les transporteurs, l'industrie, les ports et les autres intérêts canadiens en ont subi ou pourraient en subir des torts. Par conséquent, nous avons conclu que le Comité des transports par chemin de fer devrait mettre immédiatement sur pied un panel chargé d'enquêter sur les questions qui viennent d'être soulevées.

Certaines questions soulevées qui échappent à la portée de notre enquête font déjà l'objet d'un processus d'analyse. Le Comité des transports par chemin de fer examine déjà la question des manoeuvres interservices, et Transports Canada étudie l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer,

particulièrement son application au trafic intérieur. Par conséquent, nous ne les commenterons pas ici.

En terminant cette section, nous aimerions revenir au thème soulevé dans le paragraphe d'ouverture, à savoir l'harmonie avec le système des États-Unis. Nous croyons à la nécessité d'harmoniser les deux systèmes, parce que les États-Unis sont le principal marché des marchandises canadiennes. Par conséquent, le Canada a tout intérêt à s'ajuster pour accroître la compétitivité de l'industrie canadienne sur le marché américain. Pour rester viables, les chemins de fer canadiens ont besoin de pouvoir protéger leur part des recettes du trafic transfrontalier, mais il n'est pas dans l'intérêt public canadien qu'ils le fassent d'une manière qui jouerait contre l'industrie canadienne.

6. RECOMMANDATIONS

Cette section énumère les constatations contenues dans la section précédente du rapport et indique comment elles peuvent être traduites en mesures concrètes. Nous croyons que ces recommandations, si elles sont adoptées, constitueraient la base nécessaire pour rétablir l'harmonie qu'on avait jugée indispensable dès 1888.

Il y a une considération qui englobe toutes les recommandations détaillées ci-après, dans la mesure où elles sont limitées au trafic international (Canada - États-Unis). Ces recommandations déboucheraient sur un régime de réglementation pour le trafic ferroviaire en provenance ou à destination des États-Unis qui serait différent de celui qui s'applique au trafic ferroviaire en transport intérieur ou en transit par un port canadien dans le cadre d'un mouvement outre-mer. Cette différence poserait en soi des problèmes. Par exemple, les expéditeurs américains qui envoient leurs marchandises sur un marché canadien pourraient profiter de la concurrence entre chemins de fer et des contrats confidentiels, alors que les fournisseurs canadiens qui chercheraient à s'assurer le même marché canadien seraient limités aux taux communs publiés. Comme on le verra ci-dessous, **nous recommandons que la question soit étudiée en détail avant d'apporter tout changement à la réglementation du trafic intérieur.**

Au cours de l'audience, nous avons noté un consensus en faveur du principe général qui sous-tend la Loi nationale sur les transports, tout en reconnaissant que le Canada doit s'adapter aux changements qui surviennent aux États-Unis. C'est pourquoi **nous recommandons de considérer le changement législatif dans les perspectives suivantes: (1) qu'on pourrait décider, ultérieurement, de mettre la réglementation du trafic intérieur sur le même pied que celle du trafic international; et (2) qu'après l'expérience des changements recommandés ci-après, et (ou) si les pressions des États-Unis devaient changer, le Canada pourrait vouloir se rajuster de nouveau.**

Pour parer à la nécessité de ramener sans cesse devant le Parlement les questions relatives aux tarifs de marchandises, les modifications à la

Loi sur les chemins de fer pourraient refléter l'intention de permettre à la Commission d'agir de façon expéditive pour faire en sorte que la réglementation canadienne des tarifs de marchandises ferroviaires ne place pas le pays en situation concurrentielle désavantageuse. Les modifications aux articles pertinents de la Loi pourraient être formulées de manière à donner à la Commission des pouvoirs suffisants d'établir des règlements et d'effectuer de légers ajustements si nécessaire.

Constatation 1

La Staggers Rail Act of 1980 a modifié les relations tarifaires établies en ce qui concerne le transport international de marchandises par chemin de fer.

Toutes les recommandations qui suivent découlent de cette constatation.

Constatation 2a)

Dans la mesure où la conjoncture américaine le dicte, il faut permettre les contrats confidentiels sur la portion canadienne du transport de trafic-marchandises ferroviaire entre le Canada et les États-Unis.

Nous sommes d'avis qu'il faut apporter une modification statutaire pour permettre aux chemins de fer et aux expéditeurs canadiens de conclure des contrats confidentiels sur la portion canadienne des mouvements ferroviaires entre le Canada et les États-Unis. **Nous recommandons que les articles 269, 275, 289, 380 et 381 de la Loi sur les chemins de fer soient révisés afin que la réglementation puisse permettre l'utilisation de contrats confidentiels pour le trafic transfrontaliers. De plus, nous recommandons que des règlements soient émis et revues si nécessaire afin de maintenir l'harmonie avec le système américain.**

Constatation 2b)

Les chemins de fer canadiens ne devraient pas être au courant des contrats les uns des autres.

Nous sommes d'avis que l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer donne aux chemins de fer le droit de convenir de taux de marchandises, et que la Commission n'a pas le droit de restreindre cette possibilité par voie de règlement. Il est donc nécessaire, pour mettre en oeuvre la constatation 2b) de concert avec la 2a), de modifier l'article 279 pour interdire aux chemins de fer de convenir de taux régis par des contrats confidentiels.

Constatation 2c)

> *Les contrats confidentiels auxquels interviennent les chemins de fer canadiens en trafic international devraient être déposés au bureau de la CCT et la Commission devrait publier des sommaires des contrats déposés.*

Nous sommes d'avis que cela ne saurait se faire sans modification de la Loi, et que l'obligation de déposer des sommaires des contrats, tenus à la disposition du public, doit figurer dans ces modifications. La Commission pourrait alors établir des règlements précisant le type de renseignements à faire figurer dans ces sommaires.

Constatation 3

> *Les chemins de fer canadiens devraient pouvoir continuer d'annuler les parcours tarifaires en trafic international, mais non sans la possibilité de recours, pour les expéditeurs, en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.*

Cette constatation est compatible avec la loi actuelle et il n'y a donc pas lieu de recommander de changement.

Constatation 4

> *Les chemins de fer canadiens devraient pouvoir surtaxer les parcours tarifaires en trafic international, mais non sans la possibilité de recours, pour les expéditeurs, en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.*

À la lumière de la décision de la Commission concernant la Delaware & Hudson Railway et de la décision concernant la Grand Trunk, nous nous demandons si les chemins de fer ont effectivement la possibilité de surtaxer les parcours tarifaires en trafic international. **Nous recommandons de**

modifier les articles 286 et 287 de la Loi sur les chemins de fer pour permettre les surtaxes, mais de laisser les surtaxes assujetties au droit d'appel prévu par l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

Constatation 5

L'article 23 devrait continuer de s'appliquer dans tous les cas prévus par les taux publiés, et on devrait songer à maintenir l'article 23 avec dispositions convenables de divulgation, peut-être par voie de réglementation, pour couvrir les problèmes possibles en matière de contrats confidentiels.

Il doit y avoir un mécanisme d'appel pour les cas où un intervenant estime qu'une mesure est contraire à l'intérêt public. L'article 23 existe et on pourrait l'utiliser, tout en obligeant le Comité des transports par chemin de fer (CTCF) à garder confidentiels les renseignements sur les contrats, conformément aux procédures de divulgation et à une évaluation confidentielle de la situation par le CTCF. **Nous recommandons que la Loi sur les chemins de fer et la Loi nationale sur les transports soient modifiées dans le but de permettre à la Commission d'établir des règlements énonçant des dispositions de divulgation à l'égard des renseignements contenus dans les contrats confidentiels.**

Constatation 6

Le trafic États-Unis à États-Unis via le Canada ne devrait plus être soumis à la réglementation tarifaire en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Il y a lieu de modifier l'article 287 de la Loi sur les chemins de fer pour soustraire le trafic États-Unis à États-Unis à la réglementation tarifaire de la Commission canadienne des transports.

Constatation 7

Les chemins de fer et les expéditeurs devraient pouvoir convenir de limiter la responsabilité sans avoir besoin d'approbation, mais ces accords doivent être déposés au bureau de la Commission.

Il y a lieu de modifier l'article 294 de la Loi sur les chemins de fer afin de permettre la limitation de responsabilité par une entente entre le transporteur et l'expéditeur sans l'approbation préalable de la Commission.

En plus des recommandations énumérées ci-dessus, nous sommes d'avis que, pour les fins des recommandations au Ministre, la Commission canadienne des transports, par le biais d'un panel nommé par le CTCF institue une enquête, avec audiences publiques, pour établir s'il est est opportun de permettre des innovations en matière de prix, comme les contrats confidentiels pour le trafic-marchandises ferroviaire intérieur canadien et le trafic-marchandises ferroviaire d'importation/d'exportation d'outre-mer. Il y aurait lieu d'étudier notamment, sans toutefois s'y limiter, les effets connus et possibles de la Staggers Rail Act of 1980, et, de façon générale, l'opportunité d'accroître la concurrence intraferroviaire au Canada. Cette enquête doit comprendre l'étude des effets, connus et possibles, sur les expéditeurs, les destinataires, les chemins de fer, les ports et les autres intérêts qui croient avoir été ou devoir être touchés.

Le commissaire,

Y. Dubé,
président

Le commissaire,

J.G. Drainville

Le commissaire,

J.M. McDonough

Appendice A

CADRE DE L'ENQUÊTE

La Commission doit instruire une enquête et faire rapport au ministère, au plus tard dans un an, sur les conséquences et les effets connus de la déréglementation de l'industrie ferroviaire américaine, en vertu de la Staggers Rail Act of 1980, sur les compagnies ferroviaires et les expéditeurs canadiens. Sans limiter la portée de cette enquête, la Commission prendra en compte ce qui suit:

a) Étant donné que la C.C.T. estime qu'il est dans l'intérêt du public canadien de maintenir les relations tarifaires établies (comme la parité des taux) à l'égard des taux conjoints internationaux de transport ferroviaire direct des marchandises, la Staggers Rail Act of 1980 modifie-t-elle ces relations en faisant obstacle à une condition avantageuse pour les Canadiens et l'intérêt public canadien? Dans l'affirmative, une explication complète figurera dans le rapport de la C.C.T.

b) Puisque les taux conjoints internationaux de transport direct existent depuis des décennies et que les transporteurs canadiens et américains les considèrent comme légaux, quels articles de la Staggers Rail Act of 1980 permettent de mettre en doute la valeur légale de ces taux ou de s'opposer à la juridiction établie de la C.C.T. sur la partie canadienne desdits taux?

c) Les "rabais" payés par les compagnies ferroviaires américaines aux expéditeurs canadiens violent-ils une loi canadienne? Même le cas non échéant, quels effets négatifs ont-ils sur

   (i) les expéditeurs canadiens;

   (ii) les compagnies ferroviaires canadiennes?

   Par ailleurs, s'ils ont des effets négatifs sur l'intérêt du public canadien, à quelles mesures, juridiques ou autres, faudra-t-il recourir afin de minimiser ces conséquences négatives?

d) L'annulation par les compagnies ferroviaires américaines de certaines routes touche les distances à parcourir et peut obliger les expéditeurs canadiens à utiliser les voies ferrées américaines sur de plus grandes distances, modifiant ainsi les divisions établies des compagnies ferroviaires canadiennes. Quels sont les effets précis de cette annulation sur les compagnies ferroviaires et les expéditeurs canadiens?

Appendice B

TÉMOINS ET ORGANISMES PARTICIPANTS

Témoins (par ordre de comparution)

Nom	Représentant
John Will Ongman	CN
John Harry Douglas Sturgess	CN
Michael James Barron	Grand Trunk Western (pour CN)
Gilles Legault	Entreprises ferroviaires CFFPC du Canada Inc.
Edmond Vernon Dodge	CP Rail
Lawrence Michael Allen	CP Rail
Robert Jamieson Ritchie	CP Rail
Jean Jacques François Côté	CP Rail
Richard James Flynn	CP Rail
Andrew Elliott	PCS Sales
Hugh H. McLellan	Saint John Port Development Commission
Craig S. Dickson	Atlantic Provinces Transportation Commission
Jack Bathurst	Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Donald L. Stonehouse	Ministère des Transports de la Nouvelle-Écosse
John Landry	Chambre de commerce d'Halifax
Mike Joe Buller	Noranda Sales Corporation Ltd. (pour New Brunswick Mining & Smelting et Noranda Sales)
John Ernest Magee	Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto
John David Long	Ligue canadienne du trafic industriel
Richard Servos Thomson	Indusmin Limitée
Gary Keith Gray	Association des manufacturiers canadiens
Eugene Ludwick	E.M. Ludwick Association Incorporated (pour Consommation et Corporations Canada)
Jean Maurice Provost	CN

Nom	Représentant
Walter Rich	Delaware Otsego Corporation (pour Consommation et Corporations Canada)
Robert Lawrence McCaffrey Jr.	Consommation et Corporations Canada
John Robert Soulsby	Province de l'Alberta
Raymond Charles Bassett	Province de l'Alberta
Donald Buchanan	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Donald Spence Sandford	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
James Sidney Handyside	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
David Phillip Freeman	Novacor Chemicals Ltd.
Elwood L. Dillman	Minas Basin Pulp & Power Company (pour l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
David Joseph Schmirler	MacMillan Bloedel Ltd. (pour l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers)
Thomas Joseph Openshaw	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers)
John Gibson Pabke	Abitibi-Price Incorporated (pour l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers)
Dennis Behnish	Canadien Pacifique Limitée
Arnold Sturgeon	B.C. Railway Ltd.
Thomas Russell Hanna	B.C. Railway Ltd.
Robert Walter Young	B.C. Railway Ltd.
Gerald Ennes Bennett	Council of Forest Industries of B.C.
Gerald Stevenson	B.C. Hydro Railway Ltd.
Cline Barton	Consommation et Corporations Canada

Nom	Représentant
Témoignant aussi au nom de diverses parties	
T.J. Moloney	CP Rail
R. Lande	CP Rail
F. Hume	CN
G.E. Bennett	Council of Forest Industries of B.C.
W.J. Miller	Consommation et Corporations Canada
C. Schwartzman	Consommation et Corporations Canada
S. Frechette	Consommation et Corporations Canada
K. Barton	Potash Corporation of Saskatchewan
J.E. Foran	Association canadienne des fabricants de pâtes et papiers
David Costigan	Province de l'Alberta
David W. Goffin	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
G.R. Switzer	B.C. Railway Ltd.

Organismes ayant présenté des mémoires mais pour lesquels aucun témoin n'a comparu

Canadian Petroleum Association
Consolidated Rail Corporation
Propane Gas Association of Canada
Province du Manitoba, ministère de la Voirie et des Transports
Province de l'Ontario, ministère des Transports et des Communications
Gouvernement du Québec, ministère des Transports
Province de la Saskatchewan, ministère de la Voirie et des Transports